

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS**

JOÃO PAULO PUCCIARIELLO PEREZ

**A ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: REVISÃO
BIBLIOMÉTRICA DA LITERATURA INTERNACIONAL, 2015-2019**

Osasco (SP)

2019

JOÃO PAULO PUCCIARIELLO PEREZ

**A ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: REVISÃO
BIBLIOMÉTRICA DA LITERATURA INTERNACIONAL, 2015-2019**

Dissertação apresentada ao
Programa de Mestrado Profissional
em Gestão de Políticas e
Organizações Públicas da Escola
Paulista de Política, Economia e
Negócios, da Universidade Federal
de São Paulo, como requisito parcial
para obtenção do grau de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Luiz
Pereira Bueno

Osasco (SP)

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Unifesp Osasco
e Departamento de Tecnologia da Informação Unifesp Osasco,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P438e PEREZ, João Paulo Pucciariello
A estratégia da colaboração na gestão pública: revisão
bibliométrica da literatura internacional, 2015-2019 / João Paulo
Pucciariello Perez. - 2019.
147 f. f. :il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e
Organizações Públicas) - Universidade Federal de São Paulo -
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco, 2019.
Orientador: Ricardo Luiz Pereira Bueno.

1. Administração pública. 2. Administração pública -
Bibliometria. 3. Administração pública - Governança colaborativa.
I. Bueno, Ricardo Luiz Pereira, II. Dissertação - Unifesp/EPPEN.
III. Título.

CDD: 351



Ministério da Educação
Universidade Federal de São Paulo
Campus Osasco/EPPEN
Programa de Pós-Graduação

Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas



Ao Interessado:

Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa da Unifesp,
Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Assunto: Parecer de Dissertação de Mestrado intitulada “A ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA: REVISÃO BIBLIOMÉTRICA DA LITERATURA INTERNACIONAL, 2015-2019”, apresentada pelo (a) mestrando (a) **JOÃO PAULO PUCCIARIELLO PEREZ** como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Linha de Pesquisa: () Políticas ou (X) **Organizações Públicas**

Grupo de Pesquisa: **Organizações e Sociedade**

PARECER BANCA AVALIADORA

O aluno deverá seguir as orientações da banca e do orientador para adequação às sugestões que foram apresentadas neste exame.

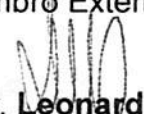
Voto

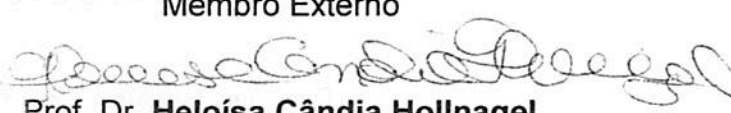
Diante do exposto e por reunir os requisitos necessários ao nível postulado, demonstrado pelo estudo em tela, apresentando significativa contribuição à área, considera-se a proposta/o trabalho APROVADO (APROVADO/REPROVADO).

Osasco, 05 de julho de 2019.


Prof. Dr. Orientador **Ricardo Luiz Pereira Bueno**
Presidente da Banca


Prof. Dr. **Fernando Antônio Ribeiro Serra**
Membro Externo


Prof. Dr. **Leonardo Vils**
Membro Externo


Prof. Dr. **Heloísa Cândia Hollnagel**
Membro Interno

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Fernando Perez Júnior e Luci Pucciariello Perez, e minha esposa, Daniela Fassina Pucciariello Perez, como reconhecimento e imensa gratidão pelo incentivo, carinho e presença incondicionais ao longo dos estudos e do período de elaboração desta dissertação.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno, meu orientador, que durante os anos de convivência me ensinou com dedicação, seriedade, maestria e profissionalismo, contribuindo para meu crescimento científico e intelectual.

À Profa. Dra. Heloísa Cândia Hollnagel pelo apoio durante os estudos no mestrado, seja como professora ou coordenadora do curso, permitindo, de forma efetiva, a incessante busca pelo conhecimento e superação dos desafios acadêmicos, o que resultou na apresentação deste trabalho final.

Aos professores e funcionários da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN, da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, Campus Osasco, e aos colegas que compartilharam dessa trajetória com o propósito de aprimorar os estudos voltados à Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Aos membros das bancas de qualificação e defesa, em especial aos membros externos, Prof. Dr. Fernando Antônio Ribeiro Serra e Prof. Dr. Leonardo Vils, que doaram tempo e farto conhecimento para avaliar este trabalho com o intuito de promover o desenvolvimento em benefício da ciência.

À Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN, da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, Campus Osasco, pela oportunidade na realização do curso e aprendizado.

RESUMO

A estratégia da colaboração é um desafio proeminente da moderna Gestão Pública. Do enfrentamento de problemas públicos dinâmicos em um ambiente com recursos financeiros limitados do Estado emergem a governança colaborativa, a metagovernança e a criação de plataformas colaborativas como soluções eficientes aos interesses da sociedade, dos atores governamentais e não governamentais. As redes colaborativas de gestão pública intergovernamentais, interorganizacionais, multiorganizacionais, intersetoriais, interestaduais, transnacionais, transfronteiriças ou *multipartner* envolvem os *stakeholders* de forma construtiva para propósitos públicos que não seriam alcançados unilateralmente. Os novos arranjos estruturais compartilhados por meio do planejamento colaborativo, da informação integrada e da confiança mútua, envolvendo sociedade civil, setores e organizações governamentais ou não governamentais, com ou sem fins lucrativos, potencializam a inovação e contribuem para a criação de valor público. Nesta pesquisa, revisou-se a literatura internacional através do estudo bibliométrico. O tema desenvolveu-se sob o prisma, *insights* e perspectivas das principais referências acadêmico-científicas, com abordagem multidisciplinar, no campo da Administração Pública. A revisão de literatura permitiu ordenar os artigos mais influentes, delineados pela análise bibliométrica, para a criação do constructo da teoria, indicando tendências para a evolução da agenda de pesquisas. Utilizou-se da base de dados da *Web of Science* (WoS), a partir da seleção de 136 artigos publicados no período compreendido entre 2015 e 2019. Com a aplicação dos métodos de análise de citação e cocitação, através do *software* Bibexcel, permitiu-se a visualização de redes bibliométricas, similaridades, correlações e o mapeamento da literatura relevante. Os *softwares* Microsoft Excel, Ucinet, SPSS e VOSviewer também foram usados para análise de dados, inclusive Análise Fatorial Exploratória (AFE), a qual possibilitou a definição de eixos temáticos da revisão de literatura. Além disso, após Revisão Integrativa (RI) das pesquisas contemporâneas mais influentes, originadas da amostra principal de trabalhos selecionados, foram identificadas abordagens atuais sobre o tema, revelando, ao fim, a construção de uma nova agenda de pesquisas inserida no contexto dos objetivos e metas da ONU para o desenvolvimento sustentável das nações para 2030, fundamentada na colaboração.

Palavras-chave: Revisão bibliométrica. Análise Fatorial Exploratória. Estratégia da colaboração. Estrutura da governança colaborativa. Processos de coprodução,

cooperação e colaboração. Eficácia e desempenho das redes de colaboração. Cooperação interlocal ou regional. Ambiente institucional. Agenda de pesquisas 2030.

ABSTRACT

The collaboration strategy is a prominent challenge of modern Public Management. Addressing dynamic public issues in a limited state financial resources environment emerges collaborative governance, metagovernance and the creation of collaborative platforms as efficient solutions to the interests of society, government and non-governmental actors. Intergovernmental, interorganizational, multi-organizational, intersectoral, interstate, trans-national, cross-border, or multipartner collaborative networks engage stakeholders constructively to achieve public purposes that would not be resolved unilaterally. New structural arrangements shared through collaborative planning, integrated information and mutual trust, involving civil society, non-profit and non-governmental sectors and governmental and non-governmental organizations, enhance innovation and contribute to the creation of public value. In this research, the international literature was reviewed through bibliometric study. The theme was developed under insights and perspectives of the main academic-scientific references, with a multidisciplinary approach, in the field of Public Administration. The literature review allowed us to order the most influential articles delineated by bibliometric analysis to create the construct of the theory, indicating trends for the evolution of the research agenda. We used the Web of Science (WoS) database, with the selection of 136 articles published in the period from 2015 to 2019. The application of the methods of citation and cocitation analysis, through *Bibexcel software*, allowed the visualization of bibliometric networks, similarities, correlations and the mapping of the relevant literature. The Microsoft Excel, Ucinet, SPSS and VOSviewer *software* were also used for data analysis, including Exploratory Factor Analysis (EFA), which made possible the definition of thematic axes of the literature review. In addition, after a integrative review of the most influential contemporary research, originated from the main sample of selected works, current approaches on the subject were identified, indicating, at the end, research tendencies for the construction of a new agenda inserted in the context of the United Nations Sustainable Development Goals by 2030, based on collaboration.

Keywords: Bibliometric review. Exploratory Factorial Analysis. Collaboration strategy. Structure of collaborative governance. Coproduction, cooperation and collaboration processes. Efficiency and performance of collaboration networks. Interlocal or regional cooperation. Institutional environment. Research Agenda 2030.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Principais periódicos no tema Estratégia da colaboração	32
Tabela 2 – Referências mais citadas e mais frequentes (autoria, co-autoria, obra e <i>journal</i>) nos 136 artigos científicos selecionados da base de dados da WoS por meio da análise bibliométrica do Bibexcel e correções com o Microsoft Excel	37
Tabela 3 – Resultado do grau de proximidade e centralidade dos 31 artigos mais citados	48
Tabela 4 – Resumo das relações específicas propostas pelos autores na análise das formas de governança	51
Tabela 5 – Fatores	55
Tabela 6 – Fatores agrupados e rotulados.....	55
Tabela 7 – Dimensões de Desempenho dos Regimes de Governança Colaborativa	62
Tabela 8 – Termos mais influentes da pesquisa	97
Tabela 9 – Artigos selecionados com maior número de citações da principal coleção da WoS.....	99

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Roteiro de procedimentos metodológicos	27
Figura 2 – Filtros de busca e seleção de artigos científicos na base de dados da WoS, gerando amostra principal para a análise bibliométrica	30
Figura 3 – Mapa de cocitação dos 31 autores e artigos científicos mais citados, ao menos 4 vezes, nas referências citadas entre os 136 trabalhos selecionados na WoS, após os dados coletados serem corrigidos pelo Microsoft Excel e <i>software</i> Bibexcel, com <i>input</i> para os <i>softwares</i> Ucinet e Netdraw, que o acopla, gerando o desenho em rede.....	47
Figura 4 – As origens e elaboração de estruturas organizacionais formais	52
Figura 5 – Scree plot (gráfico de linha de autovalores dos fatores), que exige os autovalores de uma matriz (SPSS).....	54
Figura 6 – Desenho em rede, com o auxílio dos <i>softwares</i> Ucinet e Netdraw, que o acopla, por cores de acordo com a Análise Fatorial Exploratória. Fator 1: preto; fator 2: azul; fator 3: verde; fator 4: amarelo; fator 5: vermelho	58
Figura 7 – Quadro integrativo para a governança colaborativa. <i>Collaborative Governance Regime</i> (CGR).....	60
Figura 8 – Estrutura para compreender as colaborações entre setores	64
Figura 9 – Estrutura de processo de colaboração	66
Figura 10 – Pontos em comum da estrutura de governança colaborativa para criar resultados com valor público, redução de problemas e eficácia, conforme fator 1 ...	73
Figura 11 – Formas ascendentes de decisões coletivas, em que usuários e comunidade, através de coprodução, cooperação e acordos, projetam valor público em redes de colaboração, conforme fator 2	79
Figura 12 – Condições determinantes de eficácia e desempenho das redes de colaboração, conforme fator 3	85
Figura 13 – Matriz em que os mecanismos de cooperação interlocal e regional em redes interorganizacionais e alianças estratégicas estão intimamente ligados aos obstáculos, elemento confiança e aos resultados desses esforços, conforme fator 4	89
Figura 14 – Estrutura do ambiente institucional, conforme fator 5	94

Figura 15 – Grafo de palavras-chave da produção registrada na amostra principal extraída da WoS com os 'nós' calculados segundo seu link total de força, sendo 7 clusters de palavras-chave, 39 itens, 384 ligações e 765 seu link total de força 96

Figura 16 – Principais métodos de pesquisa no tema da Estratégia da colaboração 101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA	Análise de Cocitação do Autor
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFE	Análise Fatorial Exploratória
BISC	Benchmarking do Investimento Social Corporativo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGR	Collaborative Governance Regime
Cioeste	Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ESCI	Emerging Sources Citation Index
ISI	Institute for Scientific Information
ISSN	International Standard Serial Number
JCR	Journal Citation Reports
KMO	Kaiser-Meyer-Olkin
NAFTA	North American Free Trade Agreement
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PMDE-BS	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista
PPPs	Parcerias Público-Privadas
RGC	Regimes de Governança Colaborativa
RI	Revisão Integrativa
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
SECI	Secretaria de Estado de Cooperação Internacional
SSCI	Social Science Citation Index
UE	União Europeia
WoS	Web of Science

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. OBJETIVOS	18
3. REFERENCIAL TEÓRICO	19
4. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA	26
4.1 PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS	28
4.2 RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS	29
4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE	35
5. RESULTADOS DA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA	37
5.1 ANÁLISE DE CITAÇÃO	37
5.2 ANÁLISE DE COCITAÇÃO	46
5.3 ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA (AFE)	53
5.3.1 FATOR 1 - ESTRUTURA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA	58
5.3.2 FATOR 2 - PROCESSOS DE COPRODUÇÃO, COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO	73
5.3.3 FATOR 3 – EFICÁCIA E DESEMPENHO DAS REDES DE COLABORAÇÃO	80
5.3.4 FATOR 4 – COOPERAÇÃO INTERLOCAL OU REGIONAL	86
5.3.5 FATOR 5 – IMPACTO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL	90
6. REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA: PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: 2015-2019	95
6.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)	102
6.2 ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)	103
6.3 FERRAMENTAS DA GOVERNANÇA COLABORATIVA	106
6.4 DESEMPENHO DAS REDES COLABORATIVAS	107
6.5 PLATAFORMAS COLABORATIVAS	108
6.6 INOVAÇÃO COLABORATIVA E METAGOVERNANÇA	110
6.7 VANTAGEM COLABORATIVA	112
6.8 ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS	115
6.9 ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO EM ÁREAS METROPOLITANAS	116
7. DISCUSSÃO: PROPOSTA DE UMA NOVA AGENDA DE PESQUISAS	118
8. CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICES	137

1. INTRODUÇÃO

Com a atual onda de reformas da Nova Governança Pública, a colaboração entre atores públicos e privados é tratada como o principal veículo de inovação pública. As crises econômicas e suas consequências fiscais para gastos e orçamentos públicos são fatores que impulsionam uma agenda pública de inovação na direção de ações colaborativas, que permitem que governos forneçam mais e melhores serviços públicos com custos mais baixos (SORENSEN; TORFING, 2016).

“A governança é um termo mais amplo, com focos nacionais e internacionais, resultado da globalização, revolução digital e economia de mercado internacional.” (KAPUCU; YULDASHEV; BAKIEV, 2009, p. 50). Neste cenário de parcerias colaborativas inovadoras, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento sustentável declara, de maneira integrada e direcionada às dimensões econômica, social e ambiental dos países desenvolvidos, que:

[...] todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nessa jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. (ONU, 2015, p. 5).

A colaboração está fundamentada no valor da reciprocidade. Significa trabalhar em conjunto para atingir propósitos comuns. Em muitos casos, ocorre além das fronteiras por meio de relacionamentos multissetoriais e múltiplos atores (BINGHAM; O'LEARY; CARLSON, 2008, p. 3; KAPUCU; YULDASHEV; BAKIEV, 2009, p. 41). A colaboração também pode gerar valor público. “No entanto, o valor público não é criado apenas pelo setor público, mas também pelos setores privado e voluntário ou por organizações comunitárias, ainda que informais.” (BENINGTON, 2009, p. 237). Neste aspecto, “joint ventures, alianças estratégicas e parcerias interorganizacionais criam condições colaborativas para promover a inovação, que não seria alcançada pelas organizações individualmente.” (BENINGTON, 2009, p. 245).

A colaboração não é uma estratégia recente. Já na década de 1980, com as limitações fiscais dos modelos tradicionais do *welfare state*, que eram “centrados no provedor”, surgiram iniciativas destinadas a dar um papel preponderante ao

atendimento ao cliente, incluindo pesquisa de satisfação dos usuários, garantia de qualidade dos serviços públicos e concorrência entre prestadores e provedores de contratos gerenciados por órgãos públicos. Trata-se de uma abordagem da Nova Gestão Pública (BOVAIRD, 2007, p. 846).

As reformas da Nova Gestão Pública consideraram inicialmente a liderança estratégica empresarial e a concorrência público-privada como geradoras de inovação pública. As atividades colaborativas tornaram-se mais extensas. Um tipo de engajamento colaborativo é a parceria entre os três principais setores que tratam de questões sociais: empresas, governo e sociedade civil. “As organizações enfrentam conjuntamente desafios como promover desenvolvimento econômico, educação, assistência médica, redução da pobreza, fortalecimento da capacidade da comunidade e sustentabilidade ambiental.” (SELSKY; PARKER, 2005, p. 849-850).

Os serviços públicos, anteriormente prestados diretamente pelo Estado, em setores e atividades diversos, criaram maior dependência do mercado. O surgimento das Parcerias Público-Privadas (PPPs) faz parte dessa tendência (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015). As PPPs variam em características relevantes. No entanto, normalmente

[...] envolvem interesses governamentais e lucrativos do mercado que se unem para aumentar a escala de visibilidade do programa envolvido e o apoio a projetos, bem como, não menos importante, para alavancar capital com o objetivo de melhorar a viabilidade, rapidez ou eficácia. (O'TOOLE, 1997, p. 46).

As PPPs representam, de forma abrangente, relações propriamente colaborativas entre atores públicos e privados para realização de objetivos comuns. A partir de uma perspectiva de organizações em rede, o governo ocupa posição dominante em razão de sua centralidade nas funções, autoridade e controle sobre recursos e informações. Entretanto, a redução da assimetria de poder, sua coordenação de forma horizontal, além da confiança, do capital social e da capacidade dos gestores, tornam a rede mais eficaz (SINGH; PRAKASH, 2010, p. 851).

No caso das Organizações Não Governamentais (ONGs), embora possuam configurações totalmente diversas das PPPs, atuam em ações de interesse público. Os líderes das ONGs avaliam a disposição e a capacidade colaborativas como qualidades da eficácia organizacional (MITCHELL, 2015).

Os formuladores de políticas públicas cada vez mais restringem a participação do governo na prestação e fornecimento diretos de serviços e bens aos cidadãos (VAN SLYKE, 2007, p. 157). “Em parte, isso está sendo impulsionado por ideologias políticas e de mercado que têm raízes em percepções sobre maior eficiência advinda do setor privado e apoio a um governo mais enxuto.” (VAN SLYKE, 2007, p. 157). A privatização, neste sentido, é defendida por correntes teóricas sob o argumento de que os cidadãos e o governo “receberão melhores serviços a custos menores por causa da expertise e inovação dos provedores privados.” (VAN SLYKE, 2007, p. 158).

Compreender as razões que levam setores e agentes públicos a ampliarem suas relações de colaboração, enquanto outros mantêm alto grau de centralidade em suas ações – mesmo que de forma ineficiente – é o que suscita uma revisão da literatura para oferecer conhecimento necessário para uma gestão pública mais moderna. Para solucionar estes desafios, de que forma as ações estratégicas colaborativas são melhores que aquelas implementadas por meio da burocracia tradicional, em que uma única organização pública promove ações em posição isolada? Qual desenho ou arranjo organizacional é mais adequado para a prestação de serviços públicos de forma colaborativa? Quando os gestores públicos e parceiros privados decidem atuar por meio de redes colaborativas com propósito público e quando decidem manter a tradição hierárquica e centralizadora das organizações públicas? Qual é o impacto da governança colaborativa e quais são as tendências da Nova Governança Pública e seus instrumentos de colaboração no enfrentamento de questões sensíveis e importantes para a sociedade e para o Estado, como o desenvolvimento econômico, saúde, educação, moradia, geração de emprego, defesa do meio ambiente, crises climáticas, entre outros?

Embora haja uma quantidade relevante de trabalhos que compõem a literatura sobre colaboração, não foram localizados estudos que sistematizem a integração e inter-relações entre a teoria e os trabalhos existentes sobre a Administração Pública com base em metodologia bibliométrica e Análise Fatorial Exploratória (AFE), aplicadas nesta pesquisa. Também não foi localizada uma proposta de uma nova agenda de pesquisas renovadora sobre a área objeto deste trabalho. O autor não tem ciência de nenhum estudo bibliométrico específico da área da estratégia da colaboração na Gestão Pública, apesar da contribuição inestimável que uma análise como essa traria.

A pesquisa sobre a produção acadêmica relacionada à inserção da colaboração de forma estratégica na Gestão Pública é importante na medida em que permite compreender os aspectos por meio dos quais os pesquisadores tratam do assunto, seja através da revisão da literatura ou mesmo por estudo de casos. Por estas razões, embora seja uma abordagem importante, que pode revolucionar a forma das relações governamentais, são necessárias pesquisas mais específicas e integradas voltadas à estratégia da colaboração, inserida nos setores da Administração Pública e suas relações formais ou informais com outras esferas nacionais, governamentais, entidades privadas, sociedade civil organizada e terceiro setor, bem como no que tange ao impacto da colaboração mensurado sob a ótica da Nova Governança Pública e seus instrumentos.

Exemplificativamente, o uso de serviços públicos em municípios distintos que compõem o espaço de deslocamento do cidadão, facilitado pelas redes de mobilidade urbana e de transporte coletivo, dentre os quais podem ser citados a escolha da escola dos filhos pelas famílias e o atendimento médico de urgência e emergência – ou mesmo o combate à criminalidade em zonas limítrofes de conurbação urbana – são desafios passíveis de superação por meio de estratégias colaborativas entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, como compreender as características que levam setores e agentes públicos a ampliarem suas relações de colaboração?

Para avaliar e identificar as pesquisas publicadas de maior relevância, utilizou-se a revisão bibliométrica. “Os principais benefícios da abordagem bibliométrica são o seu objetivo e sua natureza quantitativa.” (CHARVET; COOPER; GARDNER, 2008, p. 65). Os métodos bibliométricos podem ser aplicados em muitos campos acadêmicos. Nesta perspectiva, “empregam uma abordagem quantitativa para a descrição, avaliação e monitoramento de pesquisas publicadas.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 430). Os estudiosos, por muitas vezes, recorrem às revisões de literatura e aos métodos bibliográficos para aferir o estado da arte na disciplina e os progressos realizados, visualizando a estrutura intelectual e o constructo do tema. Tais estudos podem utilizar-se de variados procedimentos de investigação, com maior aplicação das análises de citação e cocitação (SERRA et al., 2018). E, por meio da Revisão Integrativa (RI) da literatura, propõe-se, ainda, uma nova agenda de pesquisas, como forma de aperfeiçoamento da gestão pública atual.

Esta dissertação está estruturada em oito seções. Após a introdução, seguem os objetivos gerais e específicos do trabalho e o referencial teórico sobre a bibliometria e estratégia da colaboração na Gestão Pública. Na seção seguinte, são apresentados o método, o protocolo de pesquisa, as informações sobre os procedimentos de análise, coleta de dados e amostra utilizados. Na quinta seção, são apresentados os resultados das análises bibliométricas de citação e cocitação, incluindo a Análise Fatorial Exploratória (AFE), bem como a revisão de literatura. Em seguida, apresenta-se a Revisão Integrativa (RI) da literatura contemporânea, com base em artigos mais impactantes da amostra principal, sob o panorama das pesquisas atuais e tendências. Segue, então, a sétima seção com a discussão sobre a indicação de caminhos para uma nova agenda de pesquisas futuras e, por fim, a conclusão.

2. OBJETIVOS

Gerais

Nesta dissertação, objetiva-se revisar, examinar e investigar a literatura científica internacional sobre as principais abordagens e perspectivas teóricas dos trabalhos acadêmicos que tratam da estratégia da colaboração na Gestão Pública. A análise, evolução e os aspectos do constructo do tema e sua relevância no enfrentamento de problemas públicos complexos em um cenário de recursos financeiros limitados do Estado, bem como as aplicações, convergências e indicações para uma nova agenda de pesquisas, são elementos importantes para a ciência. Além disso, busca-se sistematizar a produção bibliográfica no tema Estratégia da Colaboração com a finalidade de identificar os principais autores, periódicos, referências, palavras-chave e construtos subjacentes ao campo.

Específicos

Esta pesquisa objetiva, especialmente, elucidar os principais aspectos do tema, utilizando-se da bibliometria para construção teórica, compondo uma base de dados com as referências, citações, cocitações e dados estatísticos, procedendo-se à Análise Fatorial Exploratória (AFE) e à composição do corpo teórico subjacente aos fatores agrupados. Com a Revisão Integrativa (RI) da literatura, propõe-se um caminho e indicação de uma nova agenda inovadora de pesquisas de inserção da estratégia da colaboração na Gestão Pública, nos seus níveis locais, regionais, subnacionais, nacionais e globais, para atingir metas de desenvolvimento sustentável dos países nos aspectos econômicos, sociais e ambientais da Agenda 2030 firmada pela ONU.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta pesquisa, considera-se a Administração Pública como um campo de estudo frequentemente mencionado na literatura especializada tanto como uma arte quanto uma ciência, sendo a administração tão antiga quanto a humanidade (SINDANE, 2004, p. 665). Já a Gestão Pública é um termo mencionado como um novo paradigma que indica novas práticas na administração do setor público. Concentra-se nos resultados dos programas públicos e na eficiência dos recursos públicos, assim como nas relações entre os governos, sociedade civil, organizações sem fins lucrativos, comunidade científica e empresas.

O termo “colaboração”, o qual é utilizado tanto no público quanto no privado e no campo das entidades sem fins lucrativos, é caracterizado como “o processo de facilitar e operar em arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não poderiam ser resolvidos, ou facilmente resolvidos, por organizações de forma isolada.” (MITCHELL; O’LEARY; GERARD, 2015, p. 686).

Quanto ao uso da bibliometria nesta dissertação, baseia-se no pressuposto de que citações bibliográficas são um substituto aceitável para a real influência de várias fontes de informação sobre uma área de pesquisa (LIN; CHENG, 2010, p. 152). O estudo bibliométrico das análises de citação e cocitação objetiva identificar e avaliar a relevância dos trabalhos acadêmicos (SCACIOTTA; GUERRAZZI; FERNANDES; 2019, p. 5). Com a Análise Fatorial Exploratória (AFE) permite-se identificar os principais agrupamentos existentes entre estes estudos e os rótulos por similaridade. Isso possibilita avaliar os padrões das relações de cocitação que unem as referências mais citadas e utilizadas pelos estudiosos. Permite, ademais, identificar potenciais eixos ou dimensões de convergência da literatura, tendências e inovações ao analisar os textos mais frequentemente citados.

Em termos gerais, fortalecendo a escolha da metodologia aplicada, “quando dois documentos são abordados juntos, mais próxima se tornaria a relação entre eles.” (WHITE; GRIFFITH, 1981, p. 163). Como observado pelos autores citados, mais próximos eles apareceriam na representação gráfica de grupos de documentos. Na ACA, “a análise dos clusters é usada para agrupar autores de modo a fornecer *insights* sobre a organização intelectual de um determinado campo.” (MCCAIN, 1990, p. 437). Isso demonstra que as literaturas são coerentes e mudam de forma inteligível ao longo

do tempo, sendo o fator explicado como uma medida de similaridade do conteúdo nos dois documentos (RAMOS-RODRIGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004). “É uma relação extrínseca aos documentos envolvidos.” (VOGEL; GÜTTEL, 2013, p. 428).

Os resultados bibliométricos podem ajudar estudiosos a obter uma melhor compreensão dos principais temas, conceitos e tendências. O termo “bibliometria” pode ser relacionado à aplicação de matemática e de métodos estatísticos para trabalhos científicos, quantificando o processo de comunicação escrita e da natureza do desenvolvimento de uma disciplina (LIN; CHENG, 2010, p. 152). “Para ser considerado influente, um trabalho não apenas deve acumular citações, mas tem que fazê-lo em um período razoavelmente longo.” (RAMOS-RODRIGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004, p. 987).

“O mapeamento das ciências usa métodos bibliométricos para examinar como disciplinas, campos, especialidades e trabalhos individuais são relacionados uns aos outros.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 429). Tais métodos são importantes “para revisões de literatura, mesmo antes de começar a leitura, guiando o pesquisador para os trabalhos mais influentes e mapeando o campo de pesquisa sem viés subjetivo.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 430).

Para ZUPIC e ČATER (2015, p. 432, *table I, Summary of bibliometric methods*), “o método de citação estima a influência de documentos, autores ou periódicos por meio de taxas de citação, tendo documento, autor e revista de pesquisa científica como unidades de análise.” E, como característica positiva e favorável, pode-se “encontrar rapidamente os trabalhos importantes no campo.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432). Já em relação aos aspectos desfavoráveis, “as publicações mais recentes têm menos tempo para serem citadas, de forma que a contagem de citações, como uma medida de influência, é influenciada por publicações mais antigas.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432).

“O método de cocitação conecta documentos, autores ou periódicos com base em aparições conjuntas em listas de referências. Documento, autor e revista de pesquisa científica também são considerados como unidades de análise.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432). No que se refere às características favoráveis (prós), trata-se, conforme ZUPIC e ČATER (2015),

[...] o método bibliométrico mais utilizado e validado. A conexão de documentos, autores ou periódicos com a cocitação tem se mostrado confiável. Como a citação é uma medida de influência, ela oferece um método para filtrar os trabalhos mais importantes. (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432).

No que tange às questões negativas (contras), “as citações levam tempo para serem acumuladas, de modo que as novas publicações não podem ser conectadas diretamente, mas somente através de clusters de base de conhecimento.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432). Como várias citações são necessárias para mapear artigos, restringe-se a possibilidade de se mapear artigos que não são muito citados. Ao executar a Análise de Cocitação do Autor (ACA) em dados da *Social Science Citation Index - SSCI (Web of Science/WoS)*, apenas as informações do primeiro autor estão disponíveis (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432).

A análise de citação enfoca a citação publicada como sua unidade de análise, sob o pressuposto de que um artigo deve ser considerado importante por um número grande de estudiosos em um determinado campo de pesquisa. Oferece, ainda, evidências da estrutura da disciplina e fronteiras: que tipos das obras são dominantes e quais disciplinas são relacionadas, respectivamente (USDIKEN; PASADEOS, 1995, p. 508).

“As mudanças nos padrões de citação podem ser rastreadas ao longo do tempo e padrões de citação de diferentes tipos de autores e de estudos podem ser investigados.” (USDIKEN; PASADEOS, 1995, p. 508).

[...] a análise de citação recorre à contagem de citações feitas a um determinado trabalho. Citações são usadas em literatura científica para reconhecer a influência, valor e utilidade de um trabalho, mesmo que uma citação possa ser feita apenas para apoiar um argumento, complementar uma conversa contínua, contrastar ou criticar. A análise de citação é um método reconhecido para avaliar a influência de estudiosos. (FERREIRA; PINTO; SERRA, 2014, p. 1907).

“A análise detalhada de conteúdo das principais referências citadas é necessária para subsidiar a análise quantitativa e qualitativa da ciência em estudo.” (USDIKEN; PASADEOS, 1995, p. 509). Ainda que com restrições, os estudos de análises de citações indicam que é possível exibir visões válidas da literatura particular em estudo.

Um dos métodos baseados em citações de mapeamento da literatura científica nos campos intelectuais que dominaram a bibliometria nas últimas cinco décadas, a

análise de cocitação permite observar as relações intertextuais entre publicações científicas que são estabelecidas pelo comportamento de referência dos autores, compartilhando a suposição de que essas relações refletem alguma semelhança textual entre os documentos citados (VOGEL; GÜTTEL, 2013, p. 428).

Os métodos bibliométricos introduzem, desta forma, “rigor quantitativo na avaliação subjetiva da literatura.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 431). Quando os dados são agregados, analisados e integrados, a estrutura do campo, as redes sociais e os interesses atuais podem ser apresentados e compreendidos. No entanto, a análise bibliométrica é um complemento aos métodos tradicionais de revisão da literatura (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 430). “Ela permite que o pesquisador olhe nos bastidores e baseie suas opiniões nas opiniões agregadas dos estudiosos que trabalham no campo.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 436).

A Análise de Cocitação do Autor (ACA) conecta corpos de escritos por uma pessoa e, portanto, os autores que os produziram (WHITE; GRIFFITH, 1981). Para ZUPIC e ČATER (2015),

[...] a cocitação conecta documentos, autores ou periódicos de acordo com a maneira como os escritores os utilizam. Esse é um princípio de agrupamento rigoroso, repetidamente executado por especialistas no assunto que citam publicações que consideram valiosas e/ou interessantes. (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 431).

Por outro lado, como o processo de publicação é demorado, “a imagem de cocitação reflete o estado do campo algum tempo antes, não necessariamente como se parece agora ou como pode parecer amanhã.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 431).

Para McCain (1990, p. 433), a Análise de Cocitação do Autor (ACA) “é um conjunto de técnicas de coleta de dados para análise e exibição gráfica que podem ser usadas para produzir mapas empíricos de autores proeminentes e suas contribuições em diversas áreas do conhecimento e de estudo.” A análise de cocitação, embora tenha a vantagem de coleta de dados objetivos, por meio de metodologias quantitativamente rigorosas, torna-se mais poderosa com a compreensão da história do campo de pesquisa, fornecendo uma representação visual da estrutura intelectual do campo (NERUR; RASHEED; NATARAJAN, 2008, p. 334).

“Dentro de um dado mapa, a proximidade de pontos representando autores reflete sua similaridade percebida em alguma dimensão.” (MCCAIN, 1990, p. 433). Embora os métodos bibliométricos não sejam novos, eles se destacam com a proliferação de bancos de dados on-line de fácil acesso com dados de citação, como a *Web of Science* (WoS), *Social Science Citation Index* (SSCI) e desenvolvimento de *software* para a realização de análises bibliométricas, como o Bibexcel (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 430).

Para GRÉGOIRE et al. (2006, p. 339), a análise de cocitação possui vantagens metodológicas. Concentra-se em indicadores objetivos de convergência conceitual, e não nas referências mais citadas de forma isolada umas das outras, mas sobre as relações entre estas referências mais citadas. Havendo convergência, é mais provável que se manifestará sobre referências citadas repetidamente juntas. Os padrões de relacionamento dentro de grupos de referências repetidamente citadas em conjunto facilitam a identificação da natureza específica sobre essa convergência.

A estrutura das redes de cocitação fornece uma indicação da extensão da literatura convergente em torno de ideias particulares, enquanto a densidade dessas redes indica o nível de convergência em torno dessas ideias (WHITE; GRIFFITH, 1981). À medida que as disciplinas evoluem, a produção do trabalho científico aumenta.

Torna-se, então, comum para acadêmicos procurar periodicamente estabelecer algum sentido para o conhecimento produzido e acumulado, para identificar novas contribuições, tendências e tradições de pesquisa, compreender os tópicos abordados, as teorias e os métodos, aprofundar a estrutura intelectual da disciplina e sua base de conhecimento e prospectar áreas de investigação futura (RAMOS-RODRIGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004).

“Uma desvantagem dos métodos bibliométricos em geral é que sua abordagem quantitativa não capta em que contexto e com qual intenção os autores se referem a outros trabalhos.” (VOGEL; GÜTTEL, 2013, p. 440). A interpretação dos resultados é o passo final na análise bibliométrica e “a bibliometria não substitui a leitura extensiva no campo. Os documentos que aparecem na análise precisam ser examinados minuciosamente para chegar às conclusões válidas.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 448).

“A base intelectual sobre qual uma disciplina se desenvolve é amplamente revelada nas citações que os pesquisadores fazem em seus escritos.” (RAMOS-

RODRIGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004, p. 999). A maioria dos estudos publicados em periódicos renomados usa, predominantemente, o método de cocitação, apoiado por métodos quantitativos multivariados (ZUPIC; ČATER, 2015). A análise de cocitação é uma medida que muda com o tempo, à medida que um campo evolui. Essa análise é um método que reflete a influência passada do campo de pesquisa e está relacionada com o impacto das publicações (SERRA et al., 2018, p. 2).

A identificação de subcampos com análise quantitativa é um dos pontos mais fortes dos métodos bibliométricos. Um dos mais comuns é a Análise Fatorial Exploratória (AFE). A AFE requer uma matriz de similaridade (produzida com *software* bibliométrico) com uma entrada para *software* estatístico, por exemplo, o SPSS (ZUPIC; ČATER, 2015). Nesta pesquisa, o *software* bibliométrico foi o Bibexcel. “Em uma análise fatorial, as cargas fatoriais podem demonstrar a amplitude ou concentração das contribuições acadêmicas de vários autores.” (MCCAIN, 1990, p. 433).

O estudo de forma quantitativa e o resultado obtido permitem, através da AFE, obter agrupamentos de autores e trabalhos determinados pela similaridade percebida entre eles (LIN; CHENG, 2010). Os grupos ou fatores representam as abordagens e contextos teóricos usados na amostra e são nomeados após leitura dos trabalhos para identificação da teoria (RAMOS-RODRÍGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004). A AFE “também pode ser usada para identificar agrupamentos que compartilham elementos latentes subjacentes.” (CHARVET; COOPER; GARDNER, 2008, p. 55). “A principal função das diferentes técnicas de análise fatorial é reduzir uma grande quantidade de variáveis observadas a um número reduzido de fatores.” (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010, p. 161).

Os grupos de variáveis, conhecidos como fatores, que são por definição “altamente intercorrelacionados”, são considerados representantes de dimensões dentro de dados. Se há uma base conceitual para compreender as relações entre variáveis, então as dimensões podem realmente ter significado para aquilo que elas coletivamente representam (HAIR et al., 2009, p. 102).

A análise fatorial de componentes é a mais adequada quando a redução de dados é uma preocupação prioritária, ou seja, focando-se o número mínimo de fatores necessários para explicar a porção máxima de variância total representada no conjunto original de variáveis (HAIR et al., 2009, p. 112). Neste trabalho, seguindo

Scaciotta; Guerrazzi; Fernandes (2019, p. 6), a unidade de análise foi o artigo utilizado como referência no documento principal que compõe a amostra analisada.

Para Cooper e Schindler (2011),

[...] a análise fatorial começa com a construção de um novo conjunto de variáveis com base nas relações da matriz de correlação. Embora isso possa ser feito de diversas formas, a abordagem usada com mais frequência é a análise de componentes principais. Esse método transforma um conjunto de variáveis em um novo conjunto de variáveis compostas ou componentes principais não correlacionados entre si. Entre combinações lineares de variáveis, chamadas fatores, respondem pela variação nos dados como um todo. A melhor combinação geral gera o primeiro componente principal e é o primeiro fator. O segundo principal componente é definido como a melhor combinação linear de variáveis para explicar a variação que não é responsável pelo primeiro fator. Por outro lado, pode haver um terceiro, quarto, K-ésimo componente, cada um sendo a melhor combinação linear de variáveis que não respondem pelos fatores anteriores. (COOPER e SCHINDLER, 2011, p. 564-565).

No que tange à metodologia adotada da Revisão Integrativa (RI) no capítulo 6, trata-se de uma estratégia de pesquisa cada vez mais utilizada na área da saúde (SOARES et al., 2014), recentemente adotada em outras áreas do conhecimento. A RI tem como vantagem precípua o fato de permitir a síntese da produção acadêmica disponível com o objetivo de compilar e avaliar de modo sintético estudos variados, mesmo em abordagens metodológicas diversas, sobre uma temática específica (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010). Espera-se que, ao se adotar a abordagem da RI, surja uma nova compreensão sobre o assunto (SOARES et al., 2014; CELESTINO; BUCHER-MALUSCHKE, 2018), partindo-se da seguinte indagação: “quais elementos determinam a opção pela estratégia da colaboração na Gestão Pública?”

4. ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA

A pesquisa científica possui duas grandes vertentes que são a análise quantitativa e a investigação qualitativa. A análise quantitativa é compreendida como aquela que explica fenômenos de acordo com dados numéricos que são analisados por meio de métodos baseados em matemática, como o uso da estatística e da própria bibliometria.

Yilmaz (2013, p. 312) “ênfatiza a medição e análise de relações causais entre variáveis isoladas dentro de um quadro que é livre de valores, lógico, reducionista e determinístico, baseado em teorias a priori.”

A pesquisa quantitativa tenta fazer uma mensuração precisa de algo. Na pesquisa em administração, metodologias quantitativas normalmente medem comportamento, conhecimento, opiniões ou atitudes do consumidor. Tais metodologias respondem questões relacionadas a quanto, com que frequência, quantos, quando e quem. (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 166).

Neste trabalho foram contemplados os dois métodos de pesquisa, sendo que na parte qualitativa fez-se uma ampla revisão da literatura sobre o tema, utilizando-se referências bibliográficas teóricas e artigos com estudos empíricos, por eixos temáticos definidos pela bibliometria e uso de *softwares* especializados. Na área quantitativa, utilizou-se da análise exploratória dos dados.

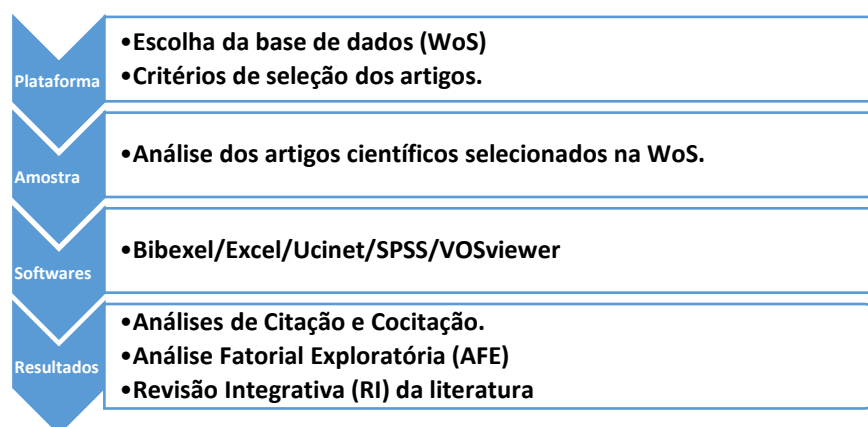
Os estudos bibliométricos de citação e cocitação foram parametrizados seguindo, de forma central, os procedimentos para pesquisa bibliométrica do roteiro apresentado por Serra et al. (2018), com ajustes e acréscimos relacionados à especificidade dos dados de pesquisa e inclusão de análises realizadas através dos indicadores extraídos da própria base de dados da WoS e de mapas e redes relacionadas do *software* Ucinet e VOSviewer, todos descritos detalhadamente. O estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa bibliográfica quantitativa e qualitativa com a adoção da metodologia mais adequada aos objetivos da pesquisa.

Nas análises de citação e cocitação, há a premissa de que as referências bibliográficas citadas em trabalhos de pesquisa selecionados com metodologia e protocolos apropriados são uma indicação confiável de sua influência. O banco de dados selecionado – WoS – é referência na pesquisa online em publicações científicas internacionais. É uma plataforma que apresenta um quadro internacional de artigos

científicos e, assim, há uma representação da literatura de forma ampla sobre as melhores práticas da estratégia da colaboração na Gestão Pública.

Os artigos selecionados, do campo de pesquisa acadêmico em Administração Pública da WoS, foram aplicados no *software* bibliométrico Bibexcel. Assim, visualizam-se dados de citação e cocitação em redes, com grafos em rede produzidos pelo *software* Ucinet e, na Revisão Integrativa (RI) da literatura, grafos de palavras-chave do VOSviewer, de forma complementar. Da matriz de cocitação gerada no Bibexcel, com as correções realizadas no Microsoft Excel, aplicam-se os dados nos *softwares* Ucinet e SPSS (Análise Fatorial Exploratória/AFE), permitindo a interpretação dos estudos, estatística multivariada, abordagens e relações intelectuais, elaboração de redes relacionais por meio das similaridades e evolução do tema. No SPSS foi utilizada a rotação *varimax* (SERRA et al., 2018).

Figura 1 – Roteiro de procedimentos metodológicos



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Além dos principais aspectos sobre o tema e a relação entre os trabalhos publicados por meio do estudo bibliométrico, a revisão da literatura permite aprofundar como os estudos analisam a colaboração na Gestão Pública. E, na evolução da pesquisa, é possível identificar as tendências teóricas e empíricas aplicadas no campo de pesquisa. A revisão bibliográfica, outrossim, é baseada nos artigos selecionados na pesquisa bibliométrica de citação e cocitação, de maior impacto da literatura. Para esta pesquisa, na revisão de literatura foram mantidos apenas os artigos científicos

em razão da sua disponibilidade e constante atualização. No entanto, livros de metodologia foram utilizados.

Por meio do *software* Bibexcel, para extração e organização de informações, são realizados procedimentos utilizando-se do arquivo gerado na pesquisa da WoS, selecionado no bloco de notas e salvos em formato .txt e .xlsx (Microsoft Excel). Ressaltando que todos os arquivos gerados pelo Bibexcel são compatíveis com o uso do Microsoft Excel. O Bibexcel extrai e organiza informações da base de dados gerada da WoS para permitir diferentes possibilidades de objetos de estudo bibliométrico (autores, palavras-chave, referências, ano de publicação, periódico, entre outros) em folhas de Excel (SERRA et al., 2018, p. 5). Ele é executado no MS Windows. Por meio do Bibexcel, desenvolvido por Olle Persson, é possível produzir diversos tipos de arquivos e realizar análises bibliométricas com fácil interação com outros *softwares*, como SPSS, Excel e Ucinet (PERSSON; DANELL; SCHNEIDER, 2009).

4.1 PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS

Inicialmente, a coleta de dados foi realizada a partir do segundo semestre do ano de 2018 e percorreu o primeiro semestre de 2019, por meio da base de dados da WoS, coleção principal da *Clarivate Analytics*, pelo portal brasileiro CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) do Ministério da Educação, que possui uma biblioteca virtual que reúne e disponibiliza a produção científica internacional às instituições de ensino e pesquisa no Brasil.

A WoS era anteriormente denominada como *Web of Knowledge* e originalmente produzida pelo *Institute for Scientific Information* (ISI). Atualmente, a WoS é mantida pela *Clarivate Analytics*. O *Social Science Citation Index* (SSCI), acessível on-line através da base de dados da WoS, é a fonte mais comum de dados bibliográficos. Os dados de referência citados do SSCI contêm apenas informações sobre os primeiros autores das publicações citadas, o que significa que as contribuições do segundo e de outros autores estão subestimadas, merecendo correções dos arquivos extraídos.

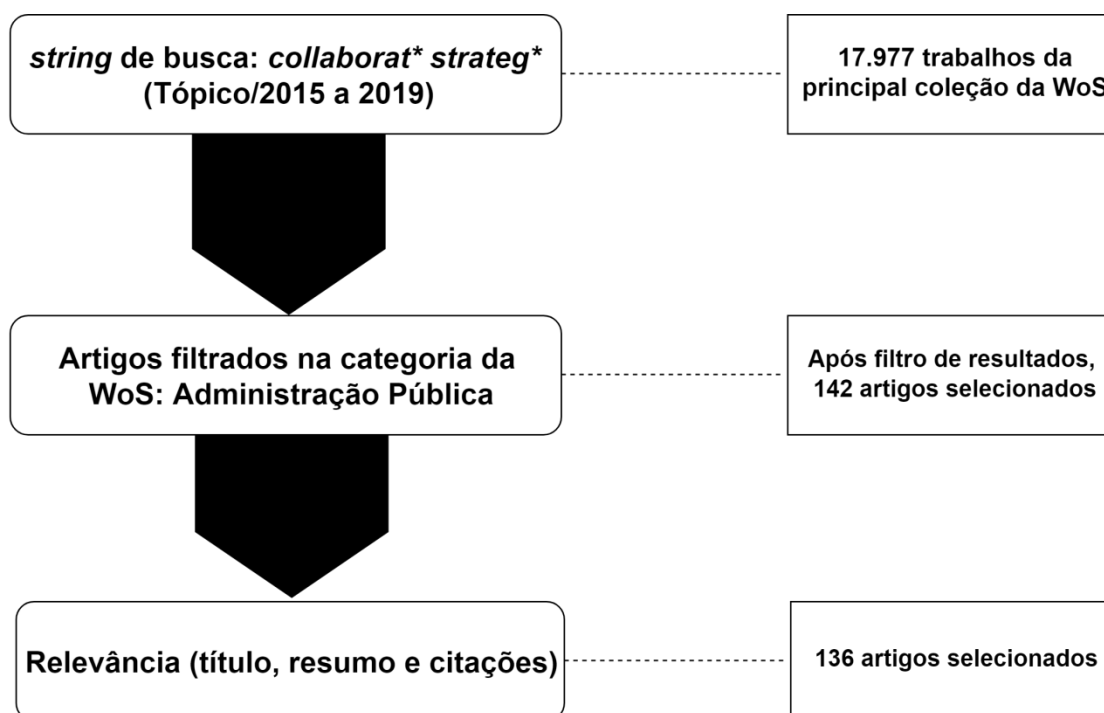
[...] embora a maioria dos dados bibliométricos sejam confiáveis, as referências citadas podem conter várias versões da mesma publicação e grafias diferentes dos nomes de um autor. Além disso, como os autores geralmente são abreviados por seu sobrenome e primeira inicial, isso coloca um problema com alguns nomes muito comuns...” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 442).

Para identificar os trabalhos e autores mais influentes por meio da frequência de citações e suas correlações, realizou-se a busca na base de dados da WoS – *string* de busca - do termo *collaborat* strateg** com o uso do asterisco para atrair todas as variações das palavras no tópico, que busca a palavra-chave no título, *abstract* e *KW*. Nos limites da pesquisa, foram selecionados artigos científicos do período de 2015 a 2019, para identificar a literatura publicada no padrão SSCI (legenda do arquivo gerado).

4.2 RESULTADOS DOS PROCEDIMENTOS DA COLETA DE DADOS

Dos 17.977 trabalhos identificados da principal coleção da WoS com o *string* de pesquisa *collaborat* strateg**, ao realizar o refinamento dos resultados para o campo de pesquisa específico da Administração Pública, denominado em categorias do *Web of Science*: “*Public Administration*”, foram selecionados, originariamente, 142 artigos científicos de 2015 a 2019. Destes, após análise e triagem individuais dos artigos e leitura dos títulos e resumos, foram mantidos 136 artigos selecionados para estudo. Excluíram-se aqueles que, de 2015 a 2017, ainda não haviam sido citados por outros artigos e eram, em tese, de menor influência e impacto ou que não se relacionavam, direta ou indiretamente, com a área e tema de pesquisa. Também foram excluídos artigos que não puderam ser visualizados por completo. Com esse novo refinamento detalhado, do total de 142 artigos, foram designados 136 para a amostra principal. “As evidências bibliométricas demonstram que aqueles trabalhos que provam ser influentes a longo prazo geralmente começam a ser citados logo após sua publicação.” (GRÉGOIRE et al., 2006, p. 341).

Figura 2 – Filtros de busca e seleção de artigos científicos na base de dados da WoS, gerando amostra principal para a análise bibliométrica



Fonte: Elaborado pelo próprio autor com dados da WoS. Acesso em 11 mar. 2019.

Todas as referências bibliográficas dos 136 artigos foram utilizadas para aplicação da metodologia de análise bibliométrica. Dos artigos científicos selecionados da amostra original (136) na pesquisa da WoS, que utiliza periódicos de alto fator de impacto na pesquisa científica internacional, 50 são provenientes de pesquisadores ou instituições dos Estados Unidos (36,76%), com maior influência na produção teórica, enquanto outros países e regiões complementam a totalidade dos artigos, sendo 13 do Canadá (9,55%), 12 da Inglaterra (8,82%), 8 da Austrália (5,88%), 8 da Suécia (5,88%), 7 da Holanda (5,14%), 6 da Espanha (4,41%), 5 da Noruega (3,67%), 5 da Coreia do Sul (3,67%) e 4 da Dinamarca (2,94%), entre outros.

Dos artigos científicos selecionados de 2015 a 2019, 95,58% são de língua inglesa, 3,67% de língua espanhola e 0,73% do russo. Porém, não há concentração de estudos em uma única Instituição, já que a *University of Georgia*, nos Estados Unidos, é quem possui maior produção no tema pesquisado, relacionada, no entanto, a apenas 4 trabalhos (2,94% do total). Considerando toda a rede de instituições públicas de ensino na Georgia/EUA – *University System of Georgia* – a referida região alcança 6 trabalhos (4,41%) em relação à totalidade da amostra, seguida pela *City*

University of New York Cuny System, Texas A M University System, University of California System, representando 4 trabalhos cada, ou seja, 2,94%, entre outras.

Quanto ao aspecto do fomento à pesquisa no campo da Administração Pública, com abordagem sobre a colaboração, as agências financiadoras de maior destaque na área de pesquisa foram a *Jack, Joseph and Morton Mandel School of Applied Social Sciences*, vinculada à *Case Western Reserve University*, instituição privada dos Estados Unidos sediada em Cleveland, no estado americano de Ohio, que representa 2,20% da totalidade de artigos. E a *National Science Foundation*, agência federal americana independente criada para promover o progresso da ciência, uma das principais fontes de apoio federal nos Estados Unidos para pesquisa científica.

Outros dados relevantes, inicialmente analisados para a pesquisa da origem dos 136 artigos selecionados na amostra principal, referem-se aos periódicos ou revistas científicas em que foram publicados, sendo 8,82% da *Public Management Review*, que explora o campo em desenvolvimento da Administração Pública; 5,14% da *Human Service Organizations Management Leadership & Governance*, que atua no campo da Administração Pública e Serviço Social; 5,14% da *Science and Public Policy*, atuante no campo das Ciências Ambientais, Ecologia de Negócios e Economia na Administração Pública; 4,41% da *American Review of Public Administration*; e 4,41% da *International Review of Administrative Sciences*, ambas voltadas à Administração Pública, entre outras, totalizando 47 periódicos internacionais.

Para aprofundar a origem dos artigos científicos selecionados (títulos da fonte), foi elaborada a Tabela 1 (Apêndice - A), que demonstra os periódicos ou revistas científicas, ISSN (*International Standard Serial Number*), área de domínio de pesquisa, fator de impacto de 2017 na JCR (*Journal Citation Reports*), em ordem decrescente da quantidade de artigos científicos por periódico em relação ao total de 136 mencionados da amostra principal:

Tabela 1 – Principais periódicos no tema Estratégia da colaboração

Periódico (ou revista científica)	ISSN	Domínio de pesquisa	Fator de Impacto*	Quantidade de artigos
Public Management Review	1471-9037	<i>Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	3.152	8,82% (12 artigos)
Human Service Organizations Management Leadership & Governance	2330-3131	<i>Administração Pública e Serviço Social.</i>	0.836	5,14% (7 artigos)
Science and Public Policy	0302-3427	<i>Ciências Ambientais, Ecologia de Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	1.368	5,14% (7 artigos)
American Review of Public Administration	0275-0740	<i>Administração Pública.</i>	2.466	4,41% (6 artigos)
International Review of Administrative Sciences	0020-8523	<i>Administração Pública.</i>	1.988	4,41% (6 artigos)
Climate Policy	1469-3062	<i>Ciências Ambientais e Ecologia na Administração Pública.</i>	3.832	3,67% (5 artigos)
International Journal of Public Leadership	2056-4929	<i>Políticas Públicas e Gestão Ambiental.</i>	-	3,67% (5 artigos)
Administration & Society	0095-3997	<i>Administração Pública.</i>	1.761	2,94% (4 artigos)
International Journal of Public Administration	0190-0692	<i>Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas.</i>	-	2,94% (4 artigos)
Australian Journal of Public Administration	0313-6647	<i>Administração Pública.</i>	1.066	2,94% (4 artigos)
Journal of Public Administration Research and Theory	1053-1858	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	3.907	2,94% (4 artigos)

Local Government Studies	0300-3930	<i>Administração Pública, Governo e Direito.</i>	1.440	2,94% (4 artigos)
Nonprofit Management & Leadership	1048-6682	<i>Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	1.633	2,94% (4 artigos)
Nonprofit Policy Forum	2194-6035	<i>Processo de Políticas Públicas para o trabalho de Organizações sem fins lucrativos.</i>	-	2,94% (4 artigos)
Public Administration Review	0033-3352	<i>Administração Pública.</i>	4.591	2,94% (4 artigos)
Public Money & Management	0954-0962	<i>Administração Pública.</i>	0.881	2,94% (4 artigos)

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir da WoS e do *Journal Citation Reports* (JCR), por ordem decrescente de quantidade de artigos por periódico. Acesso em 11 mar. 2019.

* FI = Fator de Impacto 2017, *Journal Citation Reports* da Clarivate Analytics.

Verifica-se que dos 136 artigos selecionados, 34 são de periódicos com fator de impacto em 2017 superior ao estrato indicativo de qualidade 2,7 e, mais especialmente, 69 artigos são de 21 periódicos com fator de impacto superior a 1,4 (A1- fator de impacto superior a 2,7, A2 - fator de impacto menor ou igual a 2,7 e maior que 1,4 e A3 - fator de impacto menor ou igual a 1,4 e maior que 0,0), conforme publicado no *Journal Citation Reports* (JCR), no portal WoS (CAPES, 2019).

Entre os 136 artigos analisados, 104 possuem classificação JCR (Apêndice - A). Por meio do JCR, do *Institute for Scientific Information* (ISI), é possível avaliar os principais periódicos de pesquisa do mundo, com a respectiva avaliação. Os demais artigos, ainda que originados de periódicos com menor fator de impacto, ou sem avaliação em 2017 pelo JCR, foram mantidos em razão do domínio da pesquisa voltado à Administração Pública e seu desenvolvimento, da multidisciplinariedade do tema e periódicos especializados em Gestão Pública, abordando, de forma direta ou indireta, o uso da colaboração como estratégia no setor público. Além disso, são também periódicos que pertencem à *Emerging Sources Citation Index* (ESCI) produzido pela *Clarivate Analytics*, que caracterizam o fator global do tema pesquisado. Após leitura dos títulos e resumos, foram excluídos 6 artigos, do total de

142 artigos selecionados inicialmente, com abordagem mais distante do tema central ou com menor contagem de citação na WoS.

Com relação às publicações anuais dos artigos selecionados no período de 2015 a 2019, da base de dados da WoS, os indicadores demonstram que a produção e estudo do tema cresceram de 2017 a 2018, ou seja, uma curva de ascensão. Dos 136 trabalhos selecionados, foram 32 de 2015 (23,52%), 36 de 2016 (26,47%), 28 de 2017 (20,58%), 36 de 2018 (26,47%) e 4 são publicações de 2019 (2,94%), até o período pesquisado. Quanto ao período incompleto do ano de 2019 (totalizando 4 artigos), não foi identificado crescimento da pesquisa sobre o tema em estudo.

Na análise de autoria ou coautoria (a extração da WoS identifica apenas o primeiro autor) dos 136 artigos científicos selecionados, 2,20% são de autoria ou co-autoria do PhD George E. Mitchell, da City University of New York - Bernard M. Baruch College, que realiza pesquisa sobre Organizações Não Governamentais (ONG) e gestão sem fins lucrativos, liderança e estratégia. Aborda, ainda, ONGs transnacionais (MITCHELL, 2015).

Já entre os autores que produziram 1,47% dos artigos selecionados, incluindo co-autoria, destacam-se, principalmente: Khaldoun Abouassi, PhD em Administração Pública, sobre capacidades das ONGs para se engajarem em colaboração (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016); Chris Ansell, Doutor em Filosofia e Alison Gash, PhD em Ciências Políticas, sobre análise de casos de governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008) e plataformas colaborativas (ANSELL; GASH, 2018); Rosemary O'Leary, PhD em Administração Pública, sobre perspectivas de gestores públicos e de lideranças de ONGs sobre a colaboração como um esforço para promover a compreensão mútua e contribuir para colaborações interorganizacionais mais eficazes (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015); Tyler Andrew Scott, PhD em Gestão de Políticas Públicas, sobre o papel dos gestores públicos como líderes, incentivadores e seguidores da governança colaborativa (SCOTT; THOMAS, 2016); Eva Sorensen, PhD em Administração Pública, sobre metagovernança, redes de governança e inovação (SORENSEN; TORFING, 2016). Isso significa que os autores possuem reconhecimento e visibilidade no campo de pesquisa.

4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

Com relação à análise de citação, através do uso do *software* Bibexcel (arquivo.cit), conforme roteiro de Serra et al. (2018), podem ser observadas as informações sobre a influência relativa das publicações sem, no entanto, a capacidade de identificar as redes de interconexões entre os estudiosos (USDIKEN; PASADEOS; 1995, p. 509). Identificam-se as diferenças nos fundamentos teóricos de amostras de recentes artigos internacionais (publicados entre 2015 a 2019), assim como tem-se uma visão panorâmica das obras mais citadas pelos autores.

Neste roteiro, além da análise de citação, foi gerada a matriz de cocitação (cruzamento entre os estudos mais citados) após correções e tratamento no Microsoft Excel do próprio arquivo de citações, para aplicação nos *softwares* Ucinet e SPSS. Esta etapa da pesquisa consiste na análise dos dados e contagens de cocitação entre dois pares de artigos centrais, compilados na matriz de cocitação, analisada por ferramentas tradicionais de análise multivariada (CHARVET; COOPER; GARDNER, 2008, p. 51).

A análise de cocitação (MCCAIN, 1990) usa contagens de cocitação para construir medidas de similaridade entre documentos, autores ou periódicos, definida como a frequência com que duas unidades são citadas juntas. “Uma suposição fundamental da análise de cocitação é que, quando dois itens são citados juntos, é mais provável que seu conteúdo esteja relacionado.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 431). Ao compilar citações,

[...] é impossível distinguir os motivos pelos quais foram feitas: se a intenção do autor era fazer referência a trabalhos anteriores e construir um quadro teórico, ou, então, criticar o documento, expor o conhecimento do autor, enriquecer o texto ou, simplesmente, mencionar um de seus trabalhos. (RAMOS-RODRIGUEZ; RUIZ-NAVARRO, 2004, p. 1001).

A AFE, ao ser realizada nos dados de cocitação e também aplicada, é uma ferramenta poderosa para identificar as especialidades que constituem uma disciplina acadêmica (NERUR; RASHEED; NATARAJAN, 2008, p. 333). Este método agrupa os artigos com base em sua proximidade técnica ou conceitual em um mesmo fator, através das relações entre os estudos seminais na área pesquisada. Cada fator representa um subtema de pesquisa do tema principal e é obtido pela matriz de

proximidades que os agrupa. Outrossim, por meio da análise de cada componente, é validada a formação do fator e este é nomeado. É uma técnica essencialmente descritiva e geradora de hipóteses (MCCAIN, 1990, p. 442). Para Ling e Cheng (2010),

[...] a análise fatorial é uma ferramenta valiosa que pode derivar subcampos da matriz de cocitação. Os subcampos correspondem aos fatores extraídos, e cada subcampo representa um tema intelectual definido pelas obras com alta carga naquele fator. Autores que trabalham em áreas específicas tendem a citar documentos que são considerados importantes no desenvolvimento de sua pesquisa e provavelmente serão cocitados por outros documentos no campo. (LING; CHENG, 2010, p. 155).

Por fim, foi realizada uma Revisão Integrativa (RI) da literatura, visando estabelecer um panorama desse campo de conhecimento, com base em recursos do *software* VOSviewer (co-ocorrência de palavras-chave) e conforme os artigos mais destacados da amostra principal dos 136 selecionados inicialmente na WoS pelo número de citações, conforme Capítulo 6.

5. RESULTADOS DA ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

5.1 ANÁLISE DE CITAÇÃO

Conforme tabela 2 (Apêndice – B), as frequências de citação foram obtidas por contagens simples do número de referências de cada fonte individual (dos 136 artigos selecionados da amostra). Para a elaboração da tabela 2, foram corrigidos e incluídos os nomes dos autores e coautores e seus respectivos trabalhos publicados, com base no arquivo.cit (de análise de citação) do *software* Bibexcel ao lançá-lo no Microsoft Excel (arquivo .xlsx), momento em que a correção do arquivo.cit deve ser feita em razão das abreviaturas diferentes para as mesmas observações de autoria, artigo ou *journal*, conforme Serra et al. (2018). Ressalta-se que o arquivo.cit gerado no Bibexcel foi corrigido não somente para a elaboração da tabela 2, como também serviu para matriz de cocitação.

Tabela 2 – Referências mais citadas e mais frequentes (autoria, co-autoria, obra e journal) nos 136 artigos científicos selecionados da base de dados da WoS por meio da análise bibliométrica do Bibexcel e correções com o Microsoft Excel

Quantidade de citações (%)	Referências mais citadas	Autores, ano de publicação e trabalhos selecionados
16 (11,76%)	Ansell e Gash (2008)	Chris Ansell, Alison Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543/571.
14 (10,29%)	Provan e Kenis (2008)	Keith G. Provan, Patrick Kenis (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, 1 April 2008, Pages 229–252.
11 (8,08%)	Agranoff e McGuire (2003)	R. Agranoff, M. McGuire (2003). Collaborative public management. Washington, DC: Georgetown University Press.
11 (8,08%)	Bryson, Crosby e Stone (2006)	J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review, 66: 44-55.
9 (6,61%)	McGuire (2006)	M. McGuire (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, 66: 33-43.

8 (5,88%)	Thomson e Perry (2006)	A. M. Thomson, J. L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66: 20-32.
7 (5,14%)	Agranoff e McGuire (2001)	R. Agranoff, M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management. J Public Admin Res Theory. 11, 295-326.
7 (5,14%)	Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1, 1 January 2012, Pages 1-29.
7 (5,14%)	Emerson e Nabatchi (2015)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. Public Performance & Management Review. 38. 717-747.
7 (5,14%)	Otoole (1997)	L.J. O'Toole (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. Public administration review, 57(1), 45-52.
6 (4,41%)	Agranoff (2006)	R. Agranoff (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review, 66: 56-65.
6 (4,41%)	Imperial (2005)	M. T. Imperial (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. Administration & Society, 37(3), 281-320.
6 (4,41%)	Pfeffer e Salancik (1978)	J. Pfeffer, G. Salancik (1978). The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Dos 136 trabalhos selecionados da amostra inicial da WoS, após correções do arquivo.cit no Microsoft Excel, são somadas 5.058 referências citadas no total da amostra, que representam 4.507 citações por autor e trabalho. Ou seja, há autores e trabalhos citados mais de uma vez nas referências da amostra total. Considerando como critério de corte as citações mencionadas ao menos 4 vezes na amostra total, agrupadas por autoria e trabalho, representam 255 referências citadas que equivalem a 45 trabalhos mais citados e mais bem posicionados. Na tabela 2, observa-se a quantidade de citações de cada trabalho e o percentual de citações em relação aos 136 artigos utilizados como amostra (Apêndice - B).

Portanto, da análise de citações, é possível realizar a abordagem da literatura. Com este procedimento, podem ser identificados os trabalhos mais citados, que totalizam 5,04% do total de referências citadas da amostra total, ou seja, os mais

representativos no campo acadêmico, neste caso equivalendo a 45 trabalhos. Deve-se levar em consideração que muitos pesquisadores produzem pouco. Por outro lado, um número restrito de pesquisadores produz muito em determinado campo de pesquisa, conforme Lei de Lotka (LOTKA, 1926). A análise de citação da amostra inicial dos artigos selecionados na WoS já oferece informações importantes para o pesquisador, apesar de limitações dos métodos bibliométricos baseados em citações.

“Com fundamento apenas nos dados bibliométricos, é impossível estabelecer a razão pela qual uma publicação em particular foi citada, já que diferentes citações da mesma publicação podem ser feitas por diversos motivos.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 434). Os artigos poderiam, por exemplo, estar citando a literatura apenas para refutá-la, ou seja, poderiam ser classificadas como citações “negativas” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 434).

“As citações são usadas como medida de influência. Se um artigo é muito citado, é considerado importante.” (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 431). Para os autores,

[...] as métricas baseadas em citações podem ser tendenciosas quando ocorre a autocitação do autor (citando publicações em que um deles é coautor) ou autocitação em equipe (citando publicações de autoria de seus colaboradores). Essas práticas tendem a aumentar as frequências de citação e são, portanto, uma manipulação, embora seja necessário publicar em grande quantidade para aumentar razoavelmente as frequências de citação. (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 434).

Com a análise da relação das citações e a leitura dos artigos científicos, excetuando-se os livros, conforme definido no método de pesquisa, sugere-se que a perspectiva da estratégia da colaboração na Gestão Pública é tratada de forma multidisciplinar. Assim, há um conjunto relevante de documentos, considerados “básicos” neste estudo.

O trabalho mais citado (16 citações), conforme pode ser verificado na tabela 2 com os trabalhos ordenados por frequência de citação dos 136 artigos, foi de Chris Ansell e Alison Gash no artigo intitulado *Collaborative Governance in Theory and Practice* (ANSELL; GASH, 2008).

Neste artigo mencionado de Chris Ansell e Alison Gash, o qual relata notadamente casos americanos, os autores abordam a governança colaborativa. A análise dessa governança se dá, em sua maior parte, por estudo de casos relacionados a questões setoriais específicas, como gestão de escolas, policiamento

comunitário, conselhos de bacias hidrográficas, negociação regulatória, planejamento colaborativo, parcerias em saúde e cogestão de recursos naturais (ANSELL; GASH, 2008). Depois dos autores analisarem 137 casos de governança colaborativa em uma variedade de setores de políticas públicas, foram identificadas variáveis importantes que impactam no resultado da governança, entre elas o histórico de conflito ou de cooperação, incentivos para participação dos atores, desequilíbrio de poder e recursos, liderança e desenho institucional. Para os autores,

[...] a governança colaborativa surge como uma resposta aos fracassos da implementação, ao alto custo e à politização da regulação. Desenvolve-se como uma alternativa ao antagonismo do pluralismo de grupos de interesses e às falhas de *accountability* do gerencialismo (especialmente quando a autoridade dos especialistas é questionada). (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).

Mais positivamente, argumentam que “à medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído e infraestruturas institucionais tornam-se mais complexas e interdependentes, a procura pela colaboração aumenta.” (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).

A governança colaborativa é retratada como um acordo governamental em que uma ou mais agências públicas se envolvem diretamente com partes interessadas “em um processo coletivo de tomada de decisão que seja formal, orientado para o consenso, deliberativo e que visa implementar políticas públicas ou gerir programas públicos ou ativos.” (ANSELL; GASH, 2008, p. 544). Os estudos por eles analisados apontam o valor e os resultados da estratégia da colaboração, refletindo na aprendizagem mútua e no engajamento em discussões produtivas, inclusive entre adversários. Por meio desta estratégia, os gestores públicos desenvolvem relacionamentos mais proveitosos com as partes interessadas e formas sofisticadas de aprendizagem coletiva e de resolução de problemas. No entanto, os autores também apontam para obstáculos que as estratégias colaborativas encontram para atingir os objetivos, como manipulação do processo, descompromisso de órgãos públicos com a colaboração, além da desconfiança, que se torna uma “barreira para a negociação de boa-fé.” (ANSELL; GASH, 2008, p. 561).

Já o segundo trabalho mais citado foi de Keith G. Provan e Patrick Kenis, em *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness* (PROVAN; KENIS, 2008), 14 vezes citado, que trata da literatura sobre redes, destacando que o

foco da análise é a comparação das formas de governança em rede e as razões para se adotar um modelo ou outro, já que, “quando os mecanismos de governança são discutidos na literatura, geralmente tratam de termos de atividades específicas realizadas para uma rede específica, e não de forma comparativa.” (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

Embora a governança em redes possa não ser uma questão legal, como na governança organizacional, os autores argumentam que a eficácia é fundamental. “Ao contrário das organizações, as redes devem ser governadas sem o benefício da hierarquia ou propriedade.” (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

A eficácia da rede, assim, é definida no trabalho em análise como a obtenção de resultados positivos em nível de rede, que normalmente não poderiam ser alcançados por participantes individuais da organização agindo de forma independente ou isolada. Estes resultados podem incluir tanto o fortalecimento da capacidade da comunidade para resolver problemas públicos – como o combate ao crime, a falta de moradia ou de assistência médica, a melhoria da integração dos serviços críticos às populações mais vulneráveis –, como a promoção do desenvolvimento econômico regional e a capacidade de resposta aos desastres naturais (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

Ainda neste sentido, argumentam que:

[...] as redes são compostas de organizações autônomas e, portanto, são essencialmente esforços cooperativos. Como as redes não são entidades legais (sem considerar *joint ventures* e alianças baseadas no capital como verdadeiras redes), o imperativo da força legal para a governança simplesmente não está presente, como ocorre para as organizações. (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

No entanto, aduzem que “alguma forma de governança é necessária para garantir que em ações coletivas e de apoio mútuo os recursos sejam adquiridos e utilizados de forma eficiente e eficaz.” (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

A seguir, mantendo-se a análise específica de artigos científicos da tabela 2 (sem a inclusão dos livros), destaca-se o trabalho *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature* (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), que aponta a colaboração como uma forma eficaz para lidar com problemas sociais, desafios difíceis e para obter resultados comunitários benéficos,

por meio de múltiplos setores de uma sociedade democrática, seja por negociações, organizações sem fins lucrativos, mídia, comunidade ou governo.

A estratégia da colaboração multiorganizacional e intersetorial e o entendimento por meio do acordo ou da colaboração podem solucionar grandes questões. Para os autores,

[...] a colaboração intersetorial situa-se como o vínculo, ou mesmo o compartilhamento de informações, recursos, atividades e capacidades por organizações em dois ou mais setores para alcançar, em conjunto, um resultado que não poderia ser alcançado por organizações em um setor separadamente. (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 44).

Embora os fatores ambientais possam impactar e afetar a formação dos relacionamentos interorganizacionais, as colaborações intersetoriais, particularmente, parecem ser influenciadas pelo grau em que os esforços únicos para resolver um problema público falharam (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 46). As colaborações intersetoriais tem maior probabilidade de serem bem-sucedidas “quando um ou mais mecanismos de vinculação, como fortes patrocinadores, acordo geral sobre o problema ou redes existentes, estiverem em vigor no momento de sua formação inicial.” (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 46).

O quarto artigo mais citado é um trabalho de Michael McGuire (2006) sob o título de *Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It* (MCGUIRE, 2006), que argumenta que a Gestão Pública Colaborativa deve ser moderada pela percepção de que referida gestão é difícil e nem sempre benéfica. “Os gestores públicos operam em configurações colaborativas todos os dias.” (MCGUIRE, 2006, p. 33).

“Em uma estrutura de rede, há um forte compromisso para metas de nível multiorganizacional e o compartilhamento de recursos é arriscado e extenso.” (MCGUIRE, 2006, p. 36). Diferentemente de coalizões, concluídas e separadas quando o problema é resolvido, as redes têm uma vida longa, mesmo indefinida, porque os problemas usualmente abordados são de longo prazo ou tornam-se redefinidos, transformados, à medida que a rede evolui (MCGUIRE, 2006, p. 36).

De acordo com McGuire (2006),

A Gestão Pública Colaborativa é um conceito que descreve o processo de facilitar e operar em arranjos multiorganizacionais para remediar problemas que não podem ser resolvidos – ou resolvidos facilmente – por organizações isoladamente. (MCGUIRE, 2006, p. 33).

As redes são a unidade de análise em grande parte da recente pesquisa empírica. No entanto, às vezes o termo é usado incorretamente para descrever muitas configurações colaborativas diferentes quando a força tarefa ou mesmo a parceria seria uma caracterização mais precisa (MCGUIRE, 2006, p. 36). A negociação e a mediação também são abundantes em gestão colaborativa. As colaborações podem começar virtualmente "livres de confiança", mas, em última análise, "a confiança torna-se um componente necessário de sucesso futuro." (MCGUIRE, 2006, p. 38). O autor menciona, exemplificativamente, que ter as pessoas certas e recursos no lugar – o que alguns pesquisadores se referem como "ativação" ou "iniciação" em colaboração – é igualmente importante em hierarquias e em colaborações.

Gerentes em hierarquias realizam a função, dentro de uma única organização, para recrutar, filtrar, contratar e remover atores de uma organização e essa função é fundamental na colaboração. Da mesma forma, todas as formas organizacionais – hierárquicas ou colaborativas – têm uma estrutura definida, mesmo que essa estrutura mude. (MCGUIRE, 2006, p. 39).

Em hierarquias, a definição de tarefas é uma questão razoavelmente clara. Já um gerente colaborativo não pode confiar em um organograma ou consultar um histórico para orientação operacional. No entanto, os gerentes em ambos os contextos sofrem a influência de regras e da estrutura diária (MCGUIRE, 2006, p. 39). "Há uma suposição geral, em grande parte da literatura de Gestão Pública, que a colaboração é um fator positivo a ser perseguido pelos gestores." (MCGUIRE, 2006, p. 39). Isso decorre, conforme o autor, de que a "colaboração é a nova forma de governança e presume-se que a colaboração em si deva ser desejável." (MCGUIRE, 2006, p. 39).

O quinto artigo mais citado, de Thomson, A. M. and Perry, J. L. (2006), intitulado como *Collaboration Processes: Inside the Black Box* (THOMSON; PERRY, 2006), relata a colaboração como um imperativo para os gestores públicos. Com a rápida mudança tecnológica, os recursos escassos e a crescente interdependência organizacional, impulsionam-se níveis crescentes de colaboração (THOMSON; PERRY, 2006, p. 20).

Os autores abordam cinco dimensões colaborativas: duas são estruturais – governar e administrar –, duas são de capital social – mutualidade e normas –, e uma é uma dimensão de agência – autonomia organizacional. Neste sentido, segundo os autores, essas cinco dimensões juntas significam ação colaborativa, ou seja, os gestores públicos se beneficiariam de uma análise sistemática e cuidadosa do processo pelo qual os parceiros interagem. Acreditam, ainda, na importância de explorar a literatura multidisciplinar sobre colaboração, pois essa análise mais ampla fornece *insights* valiosos sobre o que os gerentes públicos precisam saber para “fazer” a colaboração (THOMSON; PERRY, 2006, p. 21).

Conforme Thomson e Perry (2006),

[...] uma estrutura de processo para colaboração sugere que ela ocorra ao longo do tempo, à medida que as organizações interagem formal e informalmente por meio de sequências repetitivas de negociação, desenvolvimento e execução desses compromissos. (THOMSON; PERRY, 2006, p. 21).

Como realizam uma análise de conjuntura americana, mencionam que as raízes da colaboração estão profundamente enterradas na vida e na Administração Pública americanas. Desta forma, os autores definem a colaboração orientada pelo processo, levando-se em conta a natureza não-linear e emergente da colaboração, sugerindo que a colaboração evolui conforme as partes interagem ao longo do tempo (THOMSON; PERRY, 2006, p. 22) e que “a colaboração implica em um processo cíclico de renegociação.”

Ainda nesta visão, os autores afirmam que a colaboração é um processo que envolve normas compartilhadas e interações mutuamente benéficas, em um nível de ordem mais alto de ação coletiva do que cooperação ou coordenação. (THOMSON; PERRY, 2006, p. 23). A colaboração difere da cooperação, pois trata-se de um processo mais avançado e integrado. Dada a complexidade da colaboração, os gestores públicos podem se ver oprimidos pelo dinamismo que as colaborações podem criar ou pela inércia que muitas vezes transparece quando os parceiros buscam atingir objetivos coletivos (THOMSON; PERRY, 2006, p. 28). Os recursos mais caros da colaboração seriam, para os autores, tempo e energia, os quais não poderiam ser induzidos, e não simplesmente recursos financeiros (THOMSON; PERRY, 2006, p. 28).

Já no que tange aos demais trabalhos mais citados da tabela 2, demonstra-se a diversidade de abordagens e teorias que também confirmam a interdisciplinaridade no estudo sobre a estratégia da colaboração na Gestão Pública. A relação dos trabalhos mais citados permite analisar alterações da influência ao longo do tempo. É importante destacar que os trabalhos mais citados da tabela 2 remontam a 2008 e se consolidaram ao longo do tempo pela abordagem de forma dinâmica e moderna. No entanto, trabalhos mais recentes podem influenciar na pesquisa do tema, como será tratado na Revisão Integrativa (RI) e no panorama da atual produção científica internacional para subsidiar uma nova agenda de pesquisas para o futuro.

Entre os autores que possuem mais publicações com abordagem, seja direta ou indireta, sobre a estratégia da colaboração extraídas da relação original de pesquisa (136 artigos) da WoS, Chris Ansell e Rosemary O'Leary também constam como autores ou coautores de trabalhos mais citados na análise de citação (tabela 2 – Apêndice B), com Ansell e Gash (2008) e O'Leary e Bingham (2009), o que demonstra, em linhas gerais, o grau de influência e solidez dos autores e suas obras na composição da teoria.

Os resultados apresentados e discutidos da análise de citação demonstram que a matriz dos 45 trabalhos mais citados nas referências dos 136 artigos selecionados através da WoS é composta por 31 artigos (68,8%) e 14 livros (31,1%). Dos 14 livros mencionados na matriz, um deles refere-se a planejamentos e métodos de estudo de caso, de Robert K. Yin (2003), ou seja, não trata da literatura sobre a área da estratégia da colaboração no campo de pesquisa acadêmico da Administração Pública, apesar da sua contribuição para metodologia de pesquisa. Outros 4 livros são de autores que também possuem artigos científicos publicados e que compõem a matriz da pesquisa. Ou seja, foram estudadas as análises sobre a área de estratégia da colaboração com as vertentes do PhD Robert Agranoff e PhD Michael McGuire (AGRANOFF e MCGUIRE, 2001; AGRANOFF, 2006; MCGUIRE, 2006), PhD Barbara C. Crosby e PhD John M. Bryson (BRYSON, CROSBY e STONE, 2006) e PhD Richard C. Feiock (FEIOCK, STEINACKER e PARK, 2009; LEE, LEE e FEIOCK, 2012), bem como suas similaridades. Acrescenta-se, ainda, que dos 14 livros, 2 são dos mesmos autores, Jeffrey Pfeffer e Gerald R. Salancik (PFEFFER e SALANCIK, 1978; SALANCIK e PFEFFER, 2003).

Os 31 artigos científicos selecionados exercem maior influência na literatura e variam, como se demonstra, do período de 1977 a 2015. Confia-se que a literatura analisada representa as principais pesquisas realizadas na estratégia da colaboração da Gestão Pública, pelos métodos qualitativos e quantitativos aplicados, ao mapear a estrutura intelectual e obter uma visão do campo refletindo no comportamento dos autores.

É importante destacar que, por ser um assunto ainda fragmentado e multidisciplinar, há influência de autores de diversas disciplinas, não podendo ser afastado algum grau de subjetividade, ainda que o trabalho tenha buscado aproximar-se ao máximo da objetividade na definição do campo de pesquisa e dos trabalhos mais relevantes.

5.2 ANÁLISE DE COCITAÇÃO

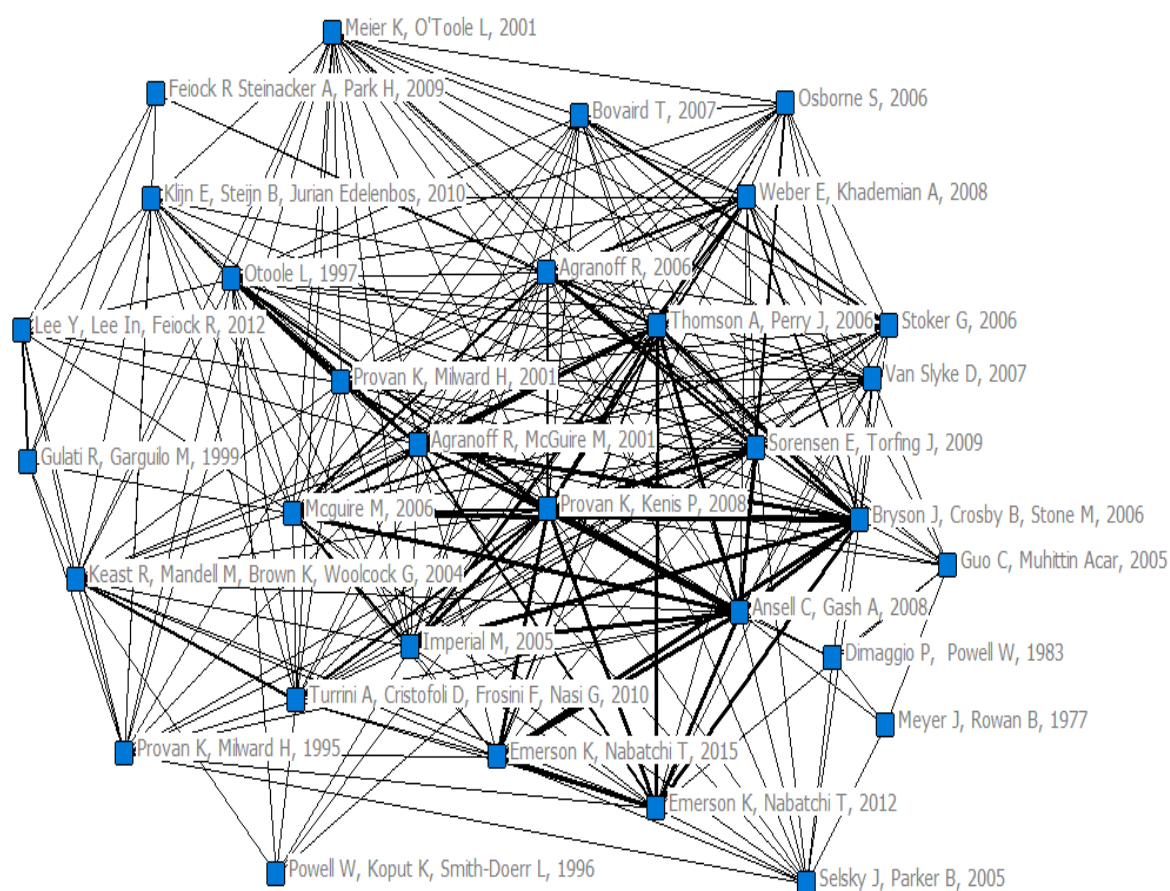
O resultado da análise de cocitação é uma complexa rede de relações entre autores e, muitas vezes, das teorias que empregam. Isso pode permitir o rastreamento das mudanças nos fluxos de pensamento e pesquisa ao longo do tempo. Com o *software* Bibexcel, todas as informações bibliométricas relevantes dos 136 artigos foram submetidas a análises, notadamente a citação já desenvolvida e os dados de cocitação.

Conforme Serra et al. (2018), na matriz de cocitação a somatória das linhas ou colunas refere-se à frequência individual de cocitação. O cruzamento linha e coluna representa a contagem de co-ocorrências. Já os valores representam a frequência de cocitação entre os trabalhos de determinada linha e coluna. A semelhança real nos trabalhos de autores aumenta a probabilidade de serem citados em conjunto regularmente (MCCAIN, 1990). “A análise de cocitação explora as citações emparelhadas como uma medida de associação entre documentos ou conjuntos de documentos.” (CHARVET; COOPER; GARDNER, 2008, p. 48).

Seguindo o roteiro de Serra et al. (2018), por meio da figura 3 foi elaborado um diagrama de rede relacional para os 31 artigos mais citados para visualização das inter-relações entre eles. Esta figura é um grafo gerado pelo visualizador NetDraw, que é acoplado ao *software* Ucinet e permite visualizar sociogramas. O Ucinet, da

Analytic Technologies, é um programa de análise de redes desenvolvido por Steve Borgatti, Martin Everett e Lin Freeman.

Figura 3 - Mapa de cocitação dos 31 autores e artigos científicos mais citados, ao menos 4 vezes, nas referências citadas entre os 136 trabalhos selecionados na WoS, após os dados coletados serem corrigidos pelo Microsoft Excel e *software* Bibexcel, com *input* para os *softwares* Ucinet e Netdraw, que o acopla, gerando o desenho em rede



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Ao visualizar a figura 3, o *software* Ucinet coloca os nós mais próximos ou mais afastados de uma forma dinâmica, de acordo com a frequência de cocitação, tanto no nível do par individual quanto considerando todos os artigos. São 510 laços.

[...] a proximidade em rede é uma função do número de cocitações. No centro da rede estão os trabalhos mais cocitados, enquanto alguns outros gravitam para as bordas da rede, o que significa que eles têm um número menor de cocitações com os outros trabalhos. (FERREIRA; PINTO; SERRA, 2014, p. 1908).

Os trabalhos que estão em posições diametralmente distantes são aqueles que não são simultaneamente citados nas referências teóricas dos trabalhos da amostra.

O grau de proximidade (*closeness*) é a capacidade de um nó se ligar a todos os atores de uma rede. No cálculo do grau de proximidade com o *software* Ucinet, o artigo de Provan e Kenis (2008) obtém o maior grau de centralidade, enquanto o artigo científico mais periférico – Meyer e Rowan (1977) – possui o menor grau de proximidade e de centralidade. Os trabalhos identificados mais ao centro representam o grau de centralidade em relação aos outros trabalhos, servindo, portanto, de base para as demais pesquisas. A espessura das linhas representa a quantidade de vezes em que os trabalhos se conectam (RIBEIRO; TEIXEIRA, 2017, p. 147).

Tabela 3 - Resultado do grau de proximidade e centralidade dos 31 artigos mais citados

Distanciamento	Proximidade (Closeness)	Autores	Artigos
34.000	88.235	Provan e Kenis (2008)	Keith G. Provan, Patrick Kenis (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, 1 April 2008, Pages 229–252.
36.000	83.333	Agranoff e McGuire (2001)	R. Agranoff, M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management. J Public Admin Res Theory. 11 (3), 295-326.
36.000	83.333	Ansell e Gash (2008)	Chris Ansell, Alison Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543–571.
37.000	81.081	McGuire (2006)	M. McGuire (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, 66: 33-43.

38.000	78.947	Sorensen e Torfing (2009)	E. Sorensen, J. Torfing (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. Public Administration, 87: 234-258.
38.000	78.947	Otoole (1997)	L. J. O'Toole (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. Public administration review, 57(1), 45-52.
38.000	78.947	Provan e Milward (2001)	K. G. Provan, H. B. Milward (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. Public Administration Review, 61: 414-423.
38.000	78.947	Thomson e Perry (2006)	A. M. Thomson, J. L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66: 20-32.
38.000	78.947	Imperial (2005)	M. T. Imperial (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. Administration & Society, 37(3), 281-320.
39.000	76.923	Agranoff (2006)	R. Agranoff (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review, 66: 56-65.
40.000	75.000	Meier e O'Toole (2001)	Kenneth J. Meier, Laurence J. O'toole (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 11, Issue 3, 1 July 2001, Pages 271–294.
40.000	75.000	Bryson, Crosby e Stone (2006)	J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review, 66: 44-55.

Fonte: Elaborada pelo próprio autor com auxílio dos *softwares* Ucinet e Netdraw.

Desta forma, os trabalhos mais próximos são usados simultaneamente por muitos autores. Já os trabalhos diametralmente afastados são aqueles menos utilizados ou não utilizados simultaneamente nas referências teóricas dos trabalhos da amostra selecionada (31 artigos mais citados). Deve-se notar que os documentos constantes na figura 3 e na tabela 3 (Apêndice – C e Apêndice - D) são representados

pelos autores e pelo ano de publicação, vez que a matriz de cocitação foi gerada após correção do arquivo.cit nos *softwares* Microsoft Excel e Bibexcel.

O artigo com maior grau de proximidade é aquele com maior capacidade de ligação com todos os demais autores da rede de cocitação, em destaque Provan e Kenis (2008). Na pesquisa publicada por estes autores, embora já mencionado como o segundo trabalho mais citado (14 vezes) nas referências da amostra inicial de 136 artigos selecionados por meio da WoS (tabela 2), são descritas as formas de governança das redes e quais as condições em que deve ser aplicado cada formulário para resultados positivos, as tensões ou pontos críticos de cada um, como confiança, eficiência e legitimidade. Para tanto, os autores tratam o funcionamento em rede como um processo em que as condições podem levar a diferentes resultados. Por esta razão, compreender como funcionam as redes para entender os resultados é de suma importância. A eficácia da rede é definida por Provan e Kenis (2008, p. 230) “como a obtenção de resultados de nível de rede positivos que normalmente não poderiam ser alcançados por participantes individuais da organização agindo de forma independente.”

No trabalho dos autores foi proposta a combinação das perspectivas analíticas de rede e a sua governança, em que a própria rede é considerada uma unidade de análise (PROVAN; KENIS, 2008, p. 233).

Os autores apresentam as seguintes formas: de redes governadas por participantes, mais simples e comuns, em que podem ser altamente descentralizadas, reunidas de maneira formal ou informal e compartilhadas pelos participantes, ou altamente centralizadas, governadas por uma organização líder que compõe a rede (PROVAN; KENIS, 2008, p. 234); redes governadas por organizações líderes, com abordagem mais centralizada, em que a organização principal pode subscrever o custo da administração da rede por conta própria, receber recursos por meio de contribuições ou financiamento externo ou governamental (PROVAN; KENIS, 2008, p. 235); e a organização administrativa de redes, em que as redes são governadas por um membro que não as compõe. “Esta última forma pode ser usada como um mecanismo para melhorar a legitimidade da rede, lidar com problemas únicos e complexos no nível da rede e reduzir a complexidade da governança compartilhada.” (PROVAN; KENIS, 2008, p. 236).

Representando as formas de governança em rede, os autores apresentam a tabela a seguir:

Tabela 4 – Resumo das relações específicas propostas pelos autores na análise das formas de governança

Principais Preditores da Eficácia dos Formulários de Governança de Rede				
Formulários de Governança	Confiança	Número de participantes	Objetivo e consenso	Necessidade de competência em nível de rede
Governança compartilhada	Alta densidade	Poucos	Alto	Baixo
Organização Líder	Baixa densidade, altamente centralizado	Número moderado	Moderadamente baixo	Moderado
Organização administrativa da rede	Densidade moderada, Organização administrativa da rede monitorada por membros	Moderado para muitos	Moderadamente alto	Alto

Fonte: Provan e Kenis (2008, p. 237).

Já em Meyer e Rowan (1977), artigo científico mais periférico da tabela 3 (Apêndice - C), tratando de trabalho com menor grau de proximidade, os autores argumentam que as estruturas formais de organizações da sociedade pós-industrial refletem os mitos de seus ambientes institucionais em vez das demandas de suas atividades de trabalho. Para os autores,

[...] as organizações são orientadas a incorporar às práticas e procedimentos definidos pela legislação vigente conceitos racionalizados de trabalho organizacional e institucionalizados na sociedade. As organizações que o fazem aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas adquiridas e procedimentos. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 340).

A pesquisa envolveu etapas que descrevem as teorias predominantes sobre as origens das estruturas formais, problemas que as teorias enfrentam, fonte alternativa de estruturas formais e o argumento de que as organizações que refletem os ambientes institucionalizados mantêm lacunas entre suas estruturas formais e suas

atividades de trabalho em andamento. “A estrutura formal é um plano de atividades que inclui, em primeiro lugar, a tabela de organização: uma lista de escritórios, departamentos, posições e programas.” (MEYER; ROWAN, 1977, p. 342). Ainda segundo os autores,

[...] esses elementos estão ligados por metas explícitas e políticas que compõem uma teoria racional de como e para que fim as atividades devem ser montadas juntas. A essência de uma organização burocrática moderna está no caráter da racionalidade e impessoalidade desses elementos estruturais e dos objetivos que os ligam. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 342).

Em conclusão à pesquisa, os autores argumentam que as organizações que incorporam mitos institucionalizados são mais legítimas, bem-sucedidas e provavelmente sobrevivam. Em lado oposto, as organizações que possuem elementos estruturais não institucionalizados em seus ambientes têm mais probabilidade de falhar (MEYER; ROWAN, 1977, p. 360).

Contextualizando com o período de elaboração do artigo (1977), os autores Meyer e Rowan (1977) mencionam que:

[...] as sociedades modernas estão cheias de burocracias racionalizadas por duas razões. Primeiro, como as teorias predominantes afirmaram, redes relacionais tornam-se cada vez mais complexas à medida que as sociedades se modernizam. Em segundo lugar, as sociedades modernas estão cheias de regras institucionais que funcionam como mitos retratando várias estruturas formais como meios racionais para a obtenção de fins desejáveis. A figura 1 resume essas duas linhas da teoria. Ambas as linhas sugerem que a sociedade pós-industrial - a sociedade dominada pela organização racional ainda mais do que pelas forças de produção - surge tanto da complexidade da moderna rede organizacional social e, mais diretamente, como uma questão ideológica. (MEYER; ROWAN, 1977, p. 345-346).

Figura 4 – As origens e elaboração de estruturas organizacionais formais



Fonte: Elaborado a partir de Meyer e Rowan (1977, p. 346, Figura 1).

5.3 ANÁLISE FATORIAL EXPLORATÓRIA (AFE)

Realizou-se a AFE para extrair as principais correntes conceituais (ou seja, especialidades) na área da estratégia da colaboração do campo de pesquisa acadêmico da Administração Pública. Na definição dos fatores, foi utilizada a rotação ortogonal varimax, teste de esfericidade de Bartlett com significativo adequado e teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) superior a 0,67 do *software* SPSS (HAIR et al., 2006), critério que se concentra na simplificação das colunas da matriz fatorial. Ao verificar que as cargas do fator sem rotação não são esclarecedoras, buscam-se condições menos ambíguas entre fatores e variáveis por meio da rotação (COOPER; SCHINDLER, 2011, p. 566).

Ao agrupar os artigos com base em sua proximidade técnica ou conceitual em um mesmo fator, considera-se, para tanto, os valores de correlação maiores de 0,5 como pré-requisito para a variável pertencer a um fator. Há de se observar que o número de correlações das variáveis (inter-correlações) entre os fatores demonstra, ao menos em linhas gerais, que apesar da crescente diversidade de áreas de investigação, o campo não se tornou compartimentado.

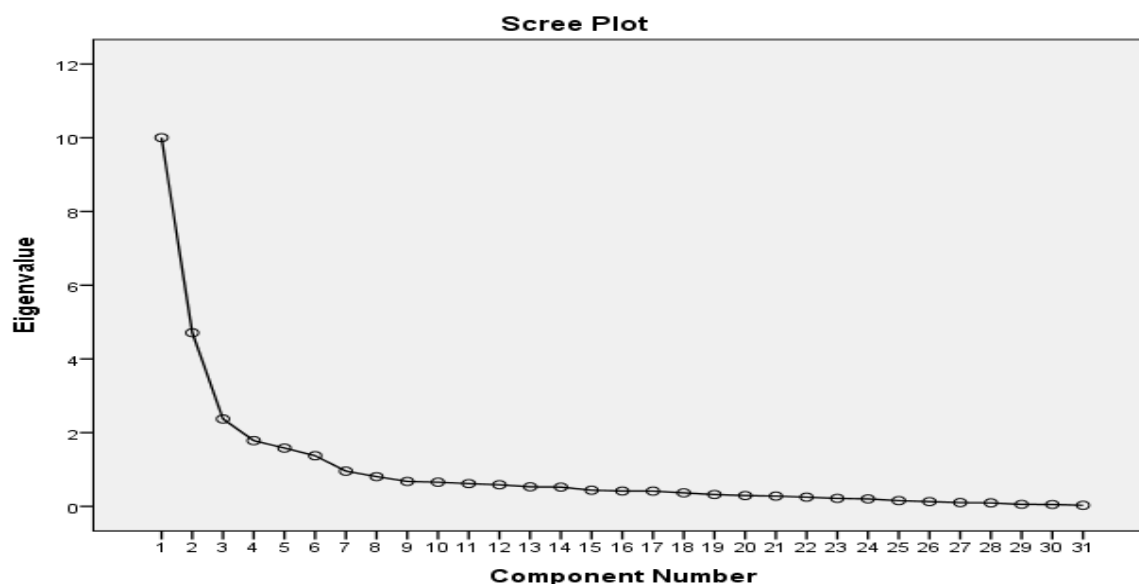
Cada fator representa um subtema de pesquisa do tema principal e é obtido pela matriz de proximidades que os agrupa. Por conseguinte, por meio da análise de cada componente, é validada a formação do fator e este é rotulado. Foram definidos cinco fatores e mantidos como variáveis da análise fatorial 31 artigos científicos mais citados, dos 45 trabalhos da amostra – matriz de cocitação. Com os 31 artigos que compõem as variáveis, as comunalidades são maiores que 0,5, a variância cumulativa é de 65,97%, os cinco fatores têm significativa variância superior a 1,0 e o critério de kaiser é de 0,677, o maior entre as demais hipóteses analisadas. Com a inclusão dos livros como variáveis, por exemplo, o critério de kaiser seria menor e insatisfatório. Os resultados do teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) como medida da adequação da amostragem e o teste de esfericidade de Bartlett ($p=0,001$) revelam a adequação dos dados para aplicação da AFE.

Para tanto, foram somente extraídos fatores com autovalores maiores que 1,0, considerando, ainda, para definição da quantidade de fatores, o *scree plot* (gráfico de linha de autovalores dos fatores) do *software* SPSS, que apontou uma quantia substancial antes do ponto de inflexão, além da análise de conteúdo teórico das

variáveis. Os cinco fatores resultantes desta análise fatorial foram nomeados conforme segue, de acordo com a natureza interpretativa dos artigos: estrutura da governança colaborativa, processos de coprodução, cooperação e colaboração, eficácia e desempenho das redes de colaboração, cooperação interlocal ou regional e impacto do ambiente institucional.

As cargas fatoriais, colocadas logo após a identificação da referência, representam o quanto o dado artigo pertence ao fator. A análise fatorial foi processada com a matriz de cocitação gerada pelo *software* Bibexcel, com as correções do *software* Microsoft Excel, seguindo o roteiro de Serra et al. (2018).

Figura 5 - Scree plot (gráfico de linha de autovalores dos fatores), que exige os autovalores de uma matriz (SPSS)



Fonte: SPSS.

Com o auxílio dos dados extraídos do *software* estatístico SPSS, e de acordo com os dados da soma de rotação de carregamento quadrado, são identificados os seguintes fatores:

Tabela 5 - Fatores

Fator	Autovalores (<i>eigenvalues</i>)	Percentual de variância %	Variância cumulativa %
1	6,49	20,94	20,94
2	4,91	15,84	36,78
3	4,25	13,73	50,52
4	2,57	8,30	58,82
5	2,21	7,14	65,97

Fonte: Adaptação da Tabela 4 de Lin e Cheng (2010, p. 156).

Desta forma, com a interpretação dos resultados do SPSS e de acordo com os maiores autovalores das variáveis, podem ser agrupados e rotulados os seguintes fatores:

Tabela 6 – Fatores agrupados e rotulados

Referências	Fator 1: Estrutura da governança colaborativa.	Fator 2: Processos de coprodução, cooperação e colaboração.	Fator 3: Eficácia e desempenho das redes de colaboração.	Fator 4: Cooperação interlocal ou regional.	Fator 5 Impacto do ambiente institucional.
Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)	0,856	0,076	0,056	-0,030	0,146
Emerson e Nabatchi (2015)	0,833	0,089	0,082	-0,052	0,035
Mcguire (2006)	0,759	0,378	0,052	0,027	-0,117
Bryson, Crosby e Stone (2006)	0,753	0,147	0,071	-0,096	0,072
Thomson e Perry (2006)	0,749	0,222	-0,044	-0,024	0,156
Provan e Kenis (2008)	0,683	0,228	0,100	-0,187	-0,103
Ansell e Gash (2008)	0,681	0,227	0,062	-0,201	-0,118
Agranoff e McGuire (2001)	0,609	0,316	0,265	0,101	0,151
Selsky e Parker (2005)	0,596	-0,013	0,091	-0,035	0,072
Imperial (2005)	0,594	0,558	0,149	-0,115	-0,057

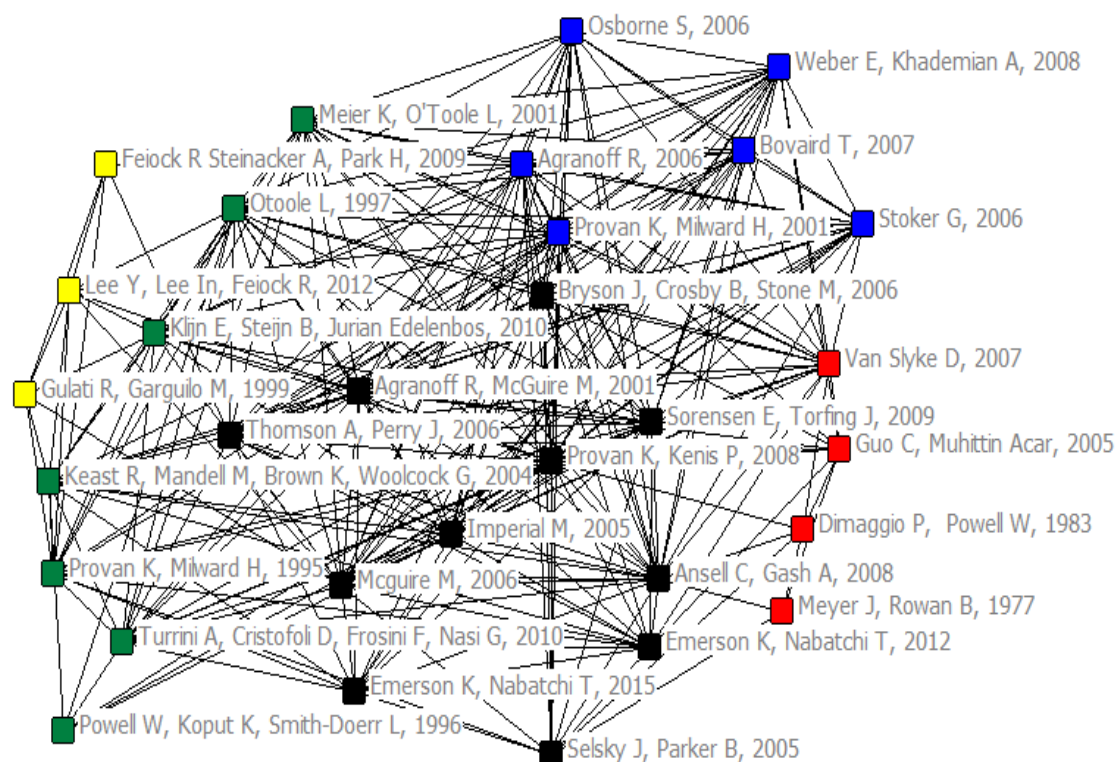
Sorensen e Torfing (2009)	0,530	0,491	0,136	-0,186	0,034
Bovaird (2007)	0,058	0,815	0,076	-0,176	-0,039
Osborne (2006)	0,324	0,754	0,094	-0,115	0,038
Agranoff (2006)	0,396	0,688	0,030	-0,087	0,073
Weber e Khademian (2008)	0,494	0,687	-0,017	-0,065	-0,009
Stoker (2006)	0,141	0,681	0,368	0,236	-0,068
Provan e Milward (2001)	0,101	0,591	0,510	0,211	-0,030
Keast, Mandell, Brown e Woolcock (2004)	0,167	0,003	0,820	0,204	-0,061
Provan e Milward (1995)	0,024	-0,157	0,745	0,394	-0,050
Powell, Koput e Smith-Doerr (1996)	0,011	0,102	0,740	-0,218	-0,149
Klijn, Steijn e Edelenbos (2010)	-0,067	0,260	0,704	0,269	-0,164
Turrini, Cristofoli, Frosini e Nasi (2010)	0,384	0,085	0,697	-0,094	0,033
Otoole (1997)	0,079	0,418	0,651	0,004	-0,114
Meier e O'Toole (2001)	0,260	0,535	0,578	0,092	-0,045
Feiock, Steinacker e Park (2009)	-0,119	-0,093	-0,059	0,869	0,015
Lee, Lee e Feiock (2012)	-0,164	-0,098	0,269	0,796	-0,151
Gulati e Gargiulo (1999)	-0,151	-0,234	0,220	0,684	-0,183
Meyer e Rowan (1977)	-0,012	-0,210	-0,162	-0,204	0,755
Dimaggio e Powell (1983)	-0,119	-0,102	-0,041	-0,154	0,749
Guo e Acar (2005)	0,223	0,149	-0,164	0,109	0,676
Van Slyke (2007)	0,384	0,465	-0,027	-0,026	0,599

Fonte: Elaborada pelo próprio autor utilizando o *software* estatístico SPSS (*rotated componente matrix*), através da matriz de cocitação do Bibexcel com as correções realizadas no Excel.

Os fatores contemplam: **1) estrutura da governança colaborativa**, com 11 artigos científicos: Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), Emerson e Nabatchi (2015), McGuire (2006), Bryson, Crosby e Stone (2006), Thomson e Perry (2006), Provan e Kenis (2008), Ansell e Gash (2008), Agranoff e McGuire (2001), Selsky e Parker (2005), Imperial (2005), Sorensen e Torfing (2009); **2) processos de coprodução, cooperação e colaboração**, com 6 artigos científicos: Bovaird (2007), Osborne (2006), Agranoff (2006), Weber e Khademian (2008), Stoker (2006), Provan e Milward (2001); **3) eficácia e desempenho das redes de colaboração**, com 7 artigos científicos: Keast et al. (2004), Provan e Milward (1995), Powell, Koput e Smith-Doerr (1996), Klijn, Steijn e Edelenbos (2010), Turrini et al. (2010); O'Toole (1997), Meier e O'Toole (2001); **4) cooperação interlocal ou regional**, com 3 artigos científicos: Feiock, Steinacker e Park (2009), Lee, Lee e Feiock (2012), Gulati e Gargiulo (1999), e **5) impacto do ambiente institucional**, com 4 artigos científicos: Meyer e Rowan (1977); Dimaggio e Powell (1983); Guo e Acar (2005) e Van Slyke (2007).

Com o mapa de cocitação dos 31 autores e artigos científicos mais citados, após realizada a AFE, elaborou-se (nos *softwares* Ucinet e Netdraw) o desenho em rede por cores de acordo com os fatores rotulados, através de sobreposição dos fatores na análise de rede, conforme figura 6.

Figura 6 - Desenho em rede, com o auxílio dos *softwares* Ucinet e Netdraw, que o acopla, por cores de acordo com a Análise Fatorial Exploratória. Fator 1: preto; fator 2: azul; fator 3: verde; fator 4: amarelo; fator 5: vermelho



Fonte: Elaborada pelo próprio autor, com o auxílio dos *softwares* Ucinet e Netdraw.

5.3.1 FATOR 1 – ESTRUTURA DA GOVERNANÇA COLABORATIVA

Além dos arranjos formalmente iniciados e fomentados pelo Estado, e para que haja maior engajamento entre o governo e as partes interessadas não-governamentais, a governança de *multipartners* também pode incluir “parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como arranjos governamentais híbridos, Parcerias Público-Privadas e Privado-Sociais, bem como regimes de cogestão.” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 3).

Neste artigo de Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), que trata de revisão da literatura, aborda-se uma proposta de uma estrutura integrativa para um Regime de Governança Colaborativa (RGC), um *framework* multinível, por meio da análise de diversas estruturas e configurações, tais como colaboração intersetorial, processos de

colaboração, rede, Gestão Pública Colaborativa, governança ambiental, resolução de conflitos, engajamento cívico e sistemas participativos. Os autores apresentam uma estrutura geral para aplicação em diferentes escalas, arenas políticas e níveis de complexidade, em um contexto que possui uma série de influências políticas, legais, socioeconômicas e ambientais. Propõem quatro condutores para a estrutura integrativa como: liderança, incentivos consequentes, interdependência e incerteza. A liderança é um fator essencial “no que se refere à presença de um líder claramente identificado, em posição de iniciar e contribuir com a proteção de recursos e suportes para o Regime de Governança Colaborativa (RGC).” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 9).

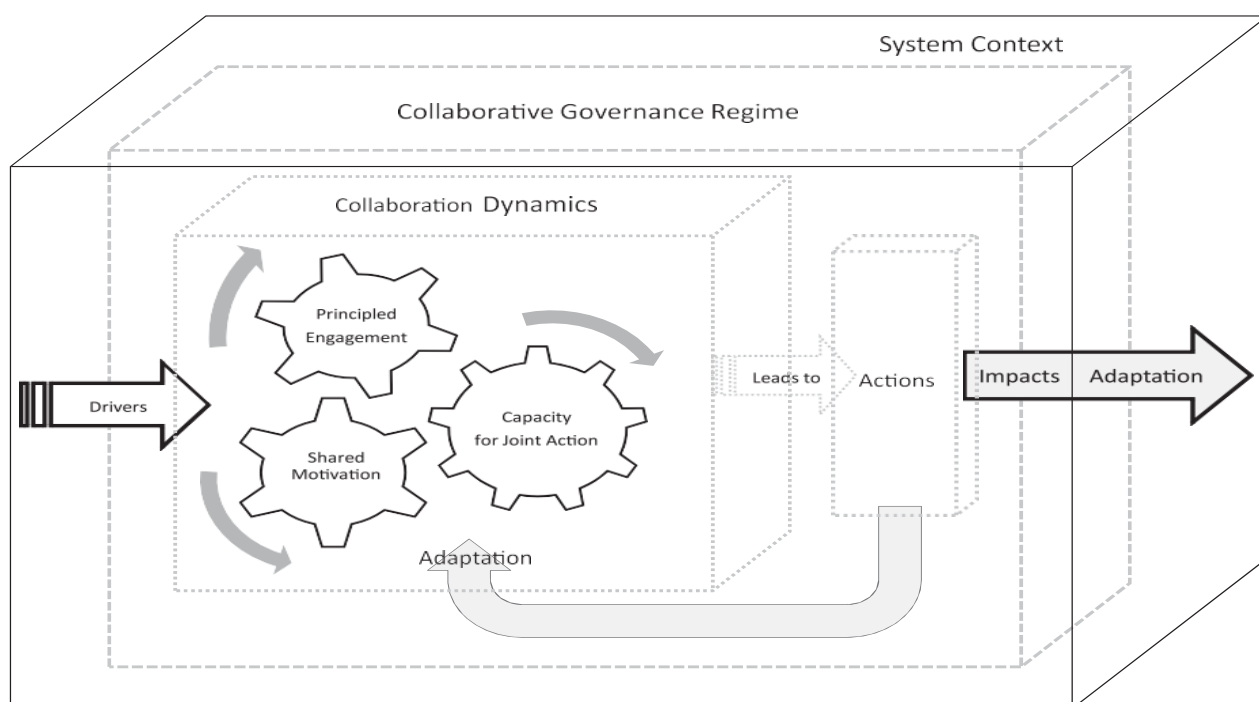
Para Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 2), “como um termo geral, ‘governança’ refere-se ao ato de governar, seja no público e/ou setor privado”. Os autores definem a governança colaborativa de uma forma mais ampla como

[...] os processos e estruturas de tomada de decisão de políticas públicas e gestão que envolvem as pessoas de forma construtiva em todos os limites das agências públicas e/ou níveis de governo, esferas público, privada e cívicas para realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra forma. (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 2).

Para os autores, esta definição permite que a governança colaborativa seja usada como um constructo analítico mais amplo da Administração Pública, bem como de distinções entre diferentes aplicações, classes e escalas, como, por exemplo, governança transfronteiriça, estruturas colaborativas intergovernamentais, comissões interestaduais e uma grande quantidade de colaborações com envolvimento das comunidades na gestão coletiva dos recursos. Trata-se de algo além da abordagem convencional da Gestão Pública ou do setor público formal. Mencionam, ademais, que a governança colaborativa é conectada a estudos de cooperação intergovernamental da década de 1960 ou mesmo até o nascimento do federalismo americano, tal como abordado por MCGUIRE (2006), assim como possui raízes nos conceitos mais amplos de democracia deliberativa. Desta forma, propõem uma análise do Regime de Governança Colaborativa (RGC) e o termo regime “abrange de modo particular o sistema público de tomada de decisões em que a colaboração entre fronteiras representa o padrão predominante do comportamento e da atividade.” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 6).

As ações colaborativas, dentro deste contexto, devem estar no coração de qualquer estrutura de governança colaborativa, incluindo práticas para educar os eleitores ou o público, promulgar medidas políticas, como leis ou regulamentos, mobilizar recursos externos, empregar funcionários, permitir instalações, construir, implementar novas práticas de gestão e fazer cumprir a conformidade (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 17).

Figura 7 – Quadro integrativo para a governança colaborativa. *Collaborative Governance Regime (CGR)*



Fonte: Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 6, Figura 1)

A figura 7 apresenta:

[...] as dimensões, desenhadas como caixas, representando o contexto geral do sistema, o regime de governança colaborativa, suas dinâmicas e ações colaborativas. A caixa mais externa, representada por linhas mais sólidas, representa o contexto do sistema circundante ou o host de influências políticas, legais, socioeconômicas, ambientais e outras que afetam e são afetadas pelo RGC. Este contexto de sistema gera oportunidades e restrições e influencia a dinâmica da colaboração no início e ao longo do tempo. Deste sistema e contexto surgem impulsionadores, incluindo liderança, incentivos consequentes, interdependência e incerteza que ajudam a iniciar e definir a direção para um Regime de Governança Colaborativa. (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 5).

Em outra oportunidade, não menos relevante, os autores construíram uma matriz multidimensional de desempenho para avaliação, produtividade e resultados dos Regimes de Governança Colaborativa (RGC), utilizando-se de *framework* integrativo para governança colaborativa, dando sequência aos estudos anteriores (EMERSON; NABATCHI, 2015). Contudo, o artigo tratou de um estudo de caso de uma operação fronteiriça entre os Estados Unidos e o México, um arranjo colaborativo voltado à Floresta Nacional de Coronado que envolve a patrulha de fronteira entre os dois países.

Os autores afirmam que não há definições claras e padronizadas de termos como "rede", "governança" e "colaboração", o que, por sua vez, frustraram os esforços teóricos de operacionalização e medição (EMERSON; NABATCHI, 2015, p. 718). Consideram a governança fronteiriça, como relatado no estudo de caso, uma emergente forma de colaboração, avaliada por benefícios potenciais como

[...] melhor coordenação de atividades, melhor aproveitamento e agregação de recursos, aumento do capital social, melhor gerenciamento de conflitos (prevenção, redução e resolução), melhor gestão do conhecimento (incluindo geração, tradução e difusão), maior compartilhamento de riscos em experiências políticas e maior conformidade com as políticas. (EMERSON; NABATCHI, 2015, p. 718).

O componente funcional da dinâmica da colaboração, outrossim, "consiste em procedimentos e arranjos institucionais, liderança, conhecimento e recursos." (EMERSON; NABATCHI, 2015, p. 722).

No estudo de caso revelado, foi relatado que a quantidade de agências que ficam ao longo da fronteira entre os EUA e o México aumentou substancialmente nos últimos 20 a 30 anos em razão de crescentes preocupações com temas conhecidos da sociedade contemporânea, como imigração ilegal, terrorismo, tráfico de drogas e de seres humanos. Por outro lado, a colaboração também aumentou para promover o desenvolvimento econômico, como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e iniciativas regionais como a parceria estratégica para o desenvolvimento econômico do Arizona (EMERSON; NABATCHI, 2015, p. 733).

A tabela 7 a seguir representa a matriz de desempenho, com três níveis de performance do Regime de Governança Colaborativa (RGC) – ação, resultados e adaptação – e três unidades de análise, compreendidas a organização participante, o regime de governança colaborativa propriamente dito e as metas alvo.

Tabela 7 - Dimensões de Desempenho dos Regimes de Governança Colaborativa

Unidade de análise Nível de performance	Organização participante	Regime de Governança Colaborativa	Metas / Alvo
Nível Um: ações e resultados	Eficiência	Eficácia	Nível de equidade
Nível Dois: resultados	Eficácia	Legitimidade Externa	Nível de eficácia
Nível Três: adaptação	Equilíbrio	Viabilidade	Sustentabilidade

Fonte: Emerson e Nabatchi (2015, p. 723, Tabela 1).

De acordo com McGuire (2006, p. 33), em sua revisão de literatura, incluído no fator 1 da AFE, o autor coloca o gestor público e o governo nos papéis centrais da colaboração, já que este, em última instância, responsabiliza-se pela entrega satisfatória de bens públicos e serviços. Assim, o autor traz uma perspectiva governamental para a gestão colaborativa.

Ainda que sem financiamento cooperativo na América, “os três níveis de governo e as organizações não governamentais cooperam, seja informalmente ou oficialmente, vertical e horizontalmente, de muitas maneiras diferentes.” (MCGUIRE, 2006, p. 34). Sob outro aspecto, em um contexto vertical, através dos níveis de governo, e horizontal, em que uma variedade de atores públicos e privados são mobilizados, envolvendo distintos gerenciamentos (MCGUIRE, 2006, p. 35). Há um entendimento geral, segundo o autor, de que existe muito a aprender sobre Gestão Pública Colaborativa e muitas questões a serem respondidas (MCGUIRE, 2006, p. 40). O autor tem como questões de sua pesquisa como os gestores garantem a responsabilidade na colaboração, se existe um ciclo identificável ou sequencial no seu desenvolvimento e quando as colaborações evoluem ou “aprendem”.

Os gestores públicos, na construção do importante elemento confiança, fomentam as parcerias em colaboração. A colaboração é um componente padrão da Gestão Pública, notadamente em áreas como economia e desenvolvimento comunitário, meio ambiente, gestão de emergências e serviços sociais e humanos, complementando a burocracia, e não simplesmente a substituindo (MCGUIRE, 2006,

p. 40). Para o autor, as possibilidades de colaboração na Gestão Pública devem, no entanto, ser ponderadas, já que os obstáculos nem sempre são positivos, havendo uma perspectiva de que a colaboração não é um fim em si mesma e que somente com a análise do seu impacto a teoria da gestão poderá avançar (MCGUIRE, 2006, p. 40). “O planejamento estratégico pelos participantes da colaboração é uma maneira importante para desenvolver um propósito geral e *framework* para o esforço colaborativo.” (MCGUIRE, 2006, p. 37).

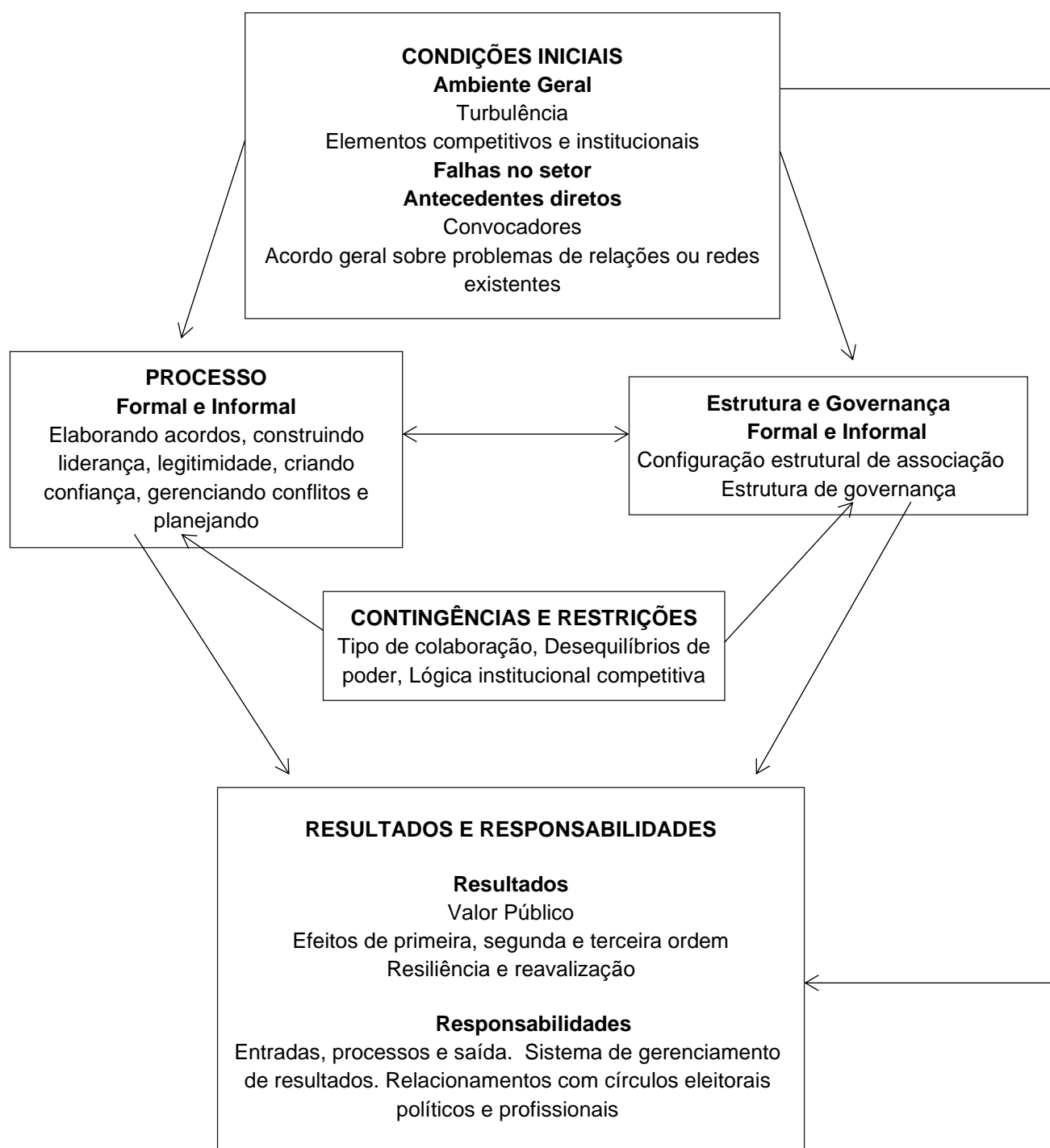
Bryson, Crosby e Stone (2006), em revisão de literatura, mencionam que:

[...] é difícil imaginar lidar com sucesso com problemas globais, como a pandemia de AIDS ou o terrorismo, e preocupações domésticas, como a disparidade de desempenho educacional entre classes de renda e raças, sem algum tipo de entendimento intersetorial, acordo e colaboração. (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 44).

Os autores tratam as colaborações intersetoriais como parcerias envolvendo governo, empresas, organizações sem fins lucrativos e filantrópicas, comunidades e o público em geral (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 44). Em uma das colocações da revisão de literatura, os autores tratam do êxito das colaborações intersetoriais “quando estabelecerem, com partes interessadas internas e externas, a legitimidade da colaboração como forma de organização em uma entidade separada e como fonte de interação confiável entre os membros.” (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 47).

A colaboração intersetorial atua para buscar soluções para problemas públicos. Em um dos extremos, com organizações que dificilmente se relacionam, notadamente quando os problemas se estendem além de suas capacidades. Em outro extremo, organizações que se reúnem em uma nova entidade para enfrentar os problemas, com autoridade e recursos conjuntos. De forma intermediária, existem as organizações que compartilham informações, realizam iniciativas coordenadas e desenvolvem arranjos para reunir as capacidades no desafio de enfrentar os problemas (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 44).

Figura 8 – Estrutura para compreender as colaborações entre setores



Fonte: Adaptado de Bryson, Crosby e Stone (2006, p. 45, Figura 1).

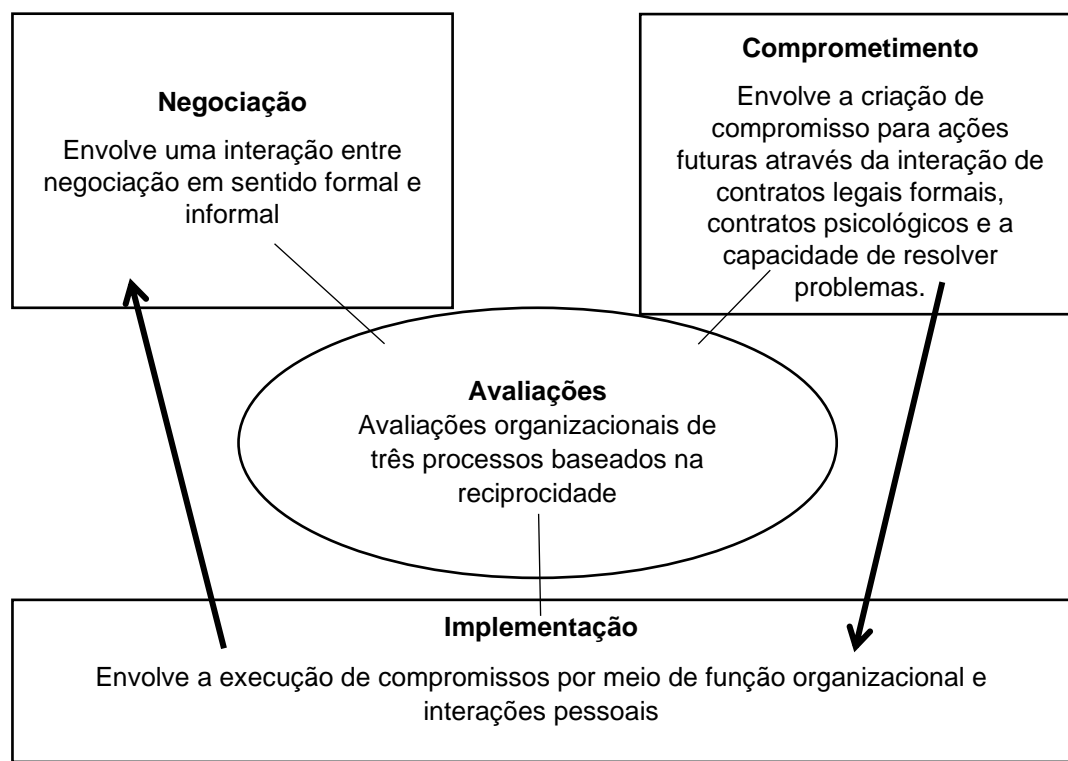
A figura 8 ilustra a estrutura geral. O *framework* “ênfatiza a simplicidade e não tenta capturar a extensão da interação entre ou dentro das categorias ou a qualidade não-linear de muitos relacionamentos e esforços colaborativos.” (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 45).

A proposição da pesquisa mais destacada pelos autores projeta o desafio de se implementar a colaboração intersetorial, alertando que o sucesso é bastante difícil de ser alcançado, envolvendo, por exemplo, a liderança como componente de alta relevância, não só para alinhar condições, processos, estruturas, governança, contingências e restrições, mas para criar valor público (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 52).

Os autores fazem um contraponto de que muitos estudiosos veem as colaborações intersetoriais como “redes”, usando a teoria da rede para fundamentar suas pesquisas. Embora seja uma perspectiva rica, segundo os autores, alguns elementos são desconsiderados, como a singularidade, forças e fraquezas diferenciais dos membros (governos, organizações sem fins lucrativos, empresas e comunidades), dimensões do processo colaborativo e a natureza dinâmica do desenvolvimento colaborativo. Os autores deduzem que as pesquisas das colaborações sob o ângulo de soluções de ação coletiva, embora com menor conteúdo teórico, são importantes em casos para o ambiente prático (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006, p. 52).

Na abordagem de Thomson e Perry (2006, p. 20), há uma distinção para a colaboração no setor público em relação ao cenário público americano, com as influências em duas tradições políticas importantes: liberalismo clássico e o republicanismo cívico. Para aquele, há, segundo os autores, ênfase no interesse privado, que compreende a colaboração como um processo de preferências privadas em escolhas coletivas através da barganha de interesses próprios. Para este, a maior ênfase em um compromisso mais amplo do que o indivíduo, considerando a colaboração como um processo integrativo e de preferências compartilhadas. Os autores defendem, além disso, uma exploração temática mais multidisciplinar da colaboração.

Figura 9 – Estrutura de processo de colaboração



Fonte: Thomson e Perry (2006, p. 22, Figura 2, *Uma Estrutura do Processo de Colaboração*). Adaptado de Ring e Van de Ven (1994).

Na revisão de literatura de Provan e Kenis (2008), a

[...] colaboração, especialmente com objetivo de criar uma maior confiança entre as parcerias em redes, raramente é um esforço eficiente. Quanto mais os participantes organizacionais estiverem envolvidos no processo de decisão da rede, mais demorado e recurso intensivo esse processo tenderá a ser. (PROVAN; KENIS, 2008, p. 242).

Assim, considera-se que as redes variam em relação a seus padrões estruturais de relações (Provan; Kenis, 2008, p. 233), destacando-se a confiança como elemento importante no processo colaborativo.

O foco dos autores é analisar a estrutura, eficácia e gestão das redes, combinando as perspectivas analíticas de rede e governança. Trata-se, assim, de uma abordagem de governança da rede, sendo esta uma variável que comporta diferentes estruturas e configurações. A perspectiva de governança é valiosa na medida em que a própria rede é considerada como uma unidade de análise. Segundo os autores,

[...] embora todas as redes compreendam uma série de interações entre os participantes, a governança envolve o uso de instituições e estruturas de autoridade e colaboração para alocar recursos e coordenar e controlar a ação conjunta em toda a rede. Essas interações são distintas dos links operacionais, que muitas vezes são baseados em diádes, incluindo referências, compartilhamento de informação e programas conjuntos. (PROVAN; KENIS, 2008, p. 231).

No estudo de casos de Ansell e Gash (2008), o artigo objetivou, principalmente, obter resultados positivos e negativos em relação a uma estrutura analítica comum para uma governança colaborativa que funcione. Foram analisados 137 estudos de governança colaborativa em uma série de áreas da ciência política.

Para Ansell e Gash (2008),

[...] a colaboração implica em comunicação bidirecional e influência entre agências e partes interessadas e também oportunidades para as partes interessadas conversarem com cada uma delas. As agências e as partes interessadas devem reunir-se de forma deliberativa em processo multilateral. (ANSELL; GASH, 2008, p. 547).

Portanto, “a governança colaborativa provavelmente não é uma boa estratégia para situações nas quais as agências devem tomar ou implementar decisões rapidamente.” (ANSELL; GASH, 2008, p. 563).

A interdependência, por exemplo,

[...] promove o desejo de participar e um compromisso com uma colaboração significativa, sendo possível construir confiança nestas situações. Por outro lado, quando a interdependência é mais fraca, será difícil construir efetivamente a confiança. As partes interessadas se engajarão em colaboração com um foco em estratégias alternativas (não colaborativas). Se uma das partes interessadas está ameaçando desertar da colaboração, é provável que os compromissos de todas as demais partes recebam as consequências, e será difícil desenvolver um senso de propriedade, compreensão ou confiança. (ANSELL; GASH, 2008, p. 563).

Também pertencente ao fator 1 da AFE, os autores Agranoff e McGuire (2001) mencionam que um dos desafios mais importantes para governar as cidades se dá por meio de coalizões de organizações públicas e organizações não governamentais. No estudo sobre redes de governos municipais com outros governos locais e o setor privado, para fins de desenvolvimento econômico, foi verificado que a maioria das cidades se envolve em múltiplas redes. Assim, ativar os atores certos e recursos

adequados, bem como desativá-los quando as estruturas não estejam executando como objetivamente proposto, compõem a gestão da rede (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 299).

As redes podem ser compreendidas como arranjos multiorganizacionais para solucionar problemas que não seriam resolvidos facilmente por uma única organização de forma isolada, lideradas na Gestão Pública por representantes do governo, de forma preponderante, oferecendo desafios a uma única organização. “Os processos colaborativos entre os representantes organizacionais podem ser caracterizados como sistemas de aprendizagem conjunta.” (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 296). Embora sejam baseadas no paradigma de autoridade hierárquica legal, as redes podem ser compreendidas como estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou parte delas. “A literatura sugere a importância da confiança, objetivo comum, dependência mútua, disponibilidade de recursos, atores catalíticos e habilidade.” (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 312).

Ainda neste estudo, conforme a literatura tradicional, as atividades de gestão em uma única organização incluem tarefas como “planejamento, organização e liderança”. E, “por mais de sessenta anos, o campo teve como referência, com algumas variações, a sigla denominada POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting*), para demonstrar as atividades em sete tarefas básicas.” (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 298).

Existem outras questões relevantes, como, por exemplo, de como se dão o controle e o estabelecimento de responsabilidade nas redes de gestão pública. A prestação de contas de redes é definida e percebida de forma diferente do que em uma única organização. Em geral, pode-se alegar que a responsabilidade do setor público é afetada e limitada nas redes. “Existem aparentes sequências de gerenciamento de rede comuns como ativação, enquadramento, mobilização e sintetização.” (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 322). Alguns pontos são comportamentais, como a aprendizagem colaborativa.

Para Agranoff e McGuire (2001, p. 322) havia pouca pesquisa “sobre os resultados produtivos das redes em relação às soluções, que seriam diferentes se fossem realizadas através de organizações únicas isoladamente”, merecendo ser colocada na frente como uma arena essencial de exame nos domínios da Gestão e

Administração Públicas (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 323). Desta maneira, a perspectiva de redes está voltada à gestão de políticas públicas.

Os autores Selsky e Parker (2005), pertencentes ao fator 1, estudam as plataformas de parcerias intersetoriais, sociais ou estratégicas com base em projetos para abordar questões sociais. Os estudos de parcerias intersetoriais baseadas em projetos para abordar questões sociais emergem de várias disciplinas, como estudos organizacionais, políticas públicas e administração pública, economia, administração de organizações sem fins lucrativos, saúde, educação e meio ambiente (SELSKY; PARKER, 2005, p. 850). Para os autores Selsky e Parker (2005),

[...] as demandas por responsabilidade social corporativa incentivam as empresas a se associarem como organizações sem fins lucrativos e são motivadas através de demandas por aprimorada eficiência e prestação de contas, e os governos são incentivados a fornecer mais benefícios e serviços, sendo ambos menos intrusivos e mais transparentes... (SELSKY; PARKER, 2005, p. 850-851).

“A troca rápida de informações está aumentando a conscientização das dimensões globais e locais dos problemas sociais”. (SELSKY; PARKER, 2005, p. 852). Na plataforma de dependência de recursos, as organizações se associam voluntariamente, principalmente para atender os interesses, como mencionado pelos autores, para adquirir recursos necessários e, de forma secundária, para abordar uma preocupação social. “Já na plataforma de questões sociais, a questão é primordial e a colaboração é obrigatória ou voluntária, sendo a parceria projetada para um problema em foco.” (SELSKY; PARKER, 2005, p. 853).

Os autores, para um dispositivo operacional da revisão da literatura, dividem esse ambiente das parcerias intersetoriais baseadas em projetos para abordar questões sociais em quatro arenas que representam: parcerias entre organizações sem fins lucrativos e empresas que englobam questões e causas sociais, com tendência à concentração em questões ambientais e desenvolvimento econômico, mas também de saúde, equidade e educação; parcerias entre governos e empresas, como as PPPs, que tendem a não se concentrar diretamente nas causas ou questões sociais, mas quanto ao desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos, como água e eletricidade, que têm importantes implicações sociais; parcerias entre governos e organizações sem fins lucrativos, incluindo a contratação de serviços públicos e abordagens de políticas públicas de “terceira via”, concentrando-se no

desenvolvimento do trabalho e no bem-estar; e, por fim, as parcerias que envolvem atores de todos os três setores, em projetos multissetoriais nacionais ou internacionais de larga escala, mas com a inclusão de projetos subnacionais. Neste caso, em que os autores denominam como arena 4, “o foco é o desenvolvimento econômico e comunitário, os serviços sociais, as preocupações ambientais e a saúde.” (SELSKY; PARKER, 2005, p. 854).

Ao analisarem parcerias entre governo e empresas, tal como definido na segunda arena, atribuem significados às PPPs, que incluem a reforma de funções governamentais em que há a transformação e a reestruturação da prestação dos serviços públicos, aproximando o governo do mercado. As parcerias entre governo e empresas decorrem da pressão para um governo mais eficiente, notadamente dentro do conceito da Nova Gestão Pública implementada nos Estados Unidos, com terceirizações e privatizações. Outrossim, para os autores, o crescente ativismo de organizações não governamentais focado nas relações entre governos e empresas é uma fonte de parcerias dessa arena. Por fim, outros arranjos institucionais, como contratos e acordos intergovernamentais, são também considerados parcerias entre governos e empresas (SELSKY; PARKER, 2005, p. 859).

Em outro estudo de casos, em que se avaliam seis programas de bacias hidrográficas e como a colaboração é utilizada para melhorar a governança de redes, Imperial (2005) faz o detalhamento da estrutura conceitual que ilustra como a colaboração ocorre nos níveis operacionais e de formulação de políticas públicas e como o uso da estratégia da colaboração pode ser eficaz para melhorar a governança da rede. O autor entende que as bacias hidrográficas fornecem um excelente subsistema de políticas para examinar processos colaborativos, vez que há uma variedade de instrumentos de política regulatória e não regulatória envolvidos para garantir atividades colaborativas (IMPERIAL, 2005, p. 283). A compreensão das relações entre atividades colaborativas na mesma rede interorganizacional permite identificar a dinâmica de desenvolvimento, sendo uma parte essencial dos processos colaborativos (IMPERIAL, 2005, p. 284).

No entanto, embora a colaboração possa ser uma estratégia eficaz para melhorar os resultados das políticas públicas ou para melhorar a governança, por ser uma estratégia, não é sempre que será adequada para enfrentar todos os problemas. Ações unilaterais, litígios, intervenção legislativa, mercados e controle hierárquico

permanecem como estratégias alternativas (IMPERIAL, 2005, p. 311). Um desafio para os gestores públicos é identificar oportunidades de colaboração que criem valor público e, ao mesmo tempo, minimizem os problemas e os custos de transação (IMPERIAL, 2005, p. 312).

Desta forma, o entendimento sobre as relações estruturais em três níveis de ação conjunta – operacional, política e institucional – de forma exemplificativa, conforme proposto pelo autor, contribui com o processo de visualização da estrutura de governança, a qual inclui estatutos de habilitação, recursos organizacionais e financeiros, estruturas programáticas, regras e rotinas administrativas, além de regras formais e informais, normas sociais e estruturas que governam as relações entre as organizações (IMPERIAL, 2005, p. 282).

Quanto ao desempenho da rede, no entanto, depende do contexto societal, do desenho institucional e das lutas políticas que determinam sua forma e seu funcionamento (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 235). Embora formas tradicionais de governo de cima para baixo permaneçam no lugar, a governança pública passa cada vez mais por negociações pluricêntricas entre atores relevantes e afetados, interagindo com base na interdependência, confiança e regras, normas e discursos desenvolvidos em conjunto (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 236). A colaboração com as partes interessadas pode ajudar a mobilizar recursos adicionais e a coordenação negociada conjuntamente pode ajudar a melhorar o uso dos recursos disponíveis (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 240).

Para Sorensen e Torfing (2009, p. 234), o impacto de redes de governança abrange a análise da governança efetiva e democrática, alertando sobre a importância de como se desenvolvem as competências estratégicas e colaborativas dos gestores públicos. Os autores entendem a governança como

[...] uma articulação estável de atores mutuamente dependentes, mas operacionalmente autônomos do Estado, mercado e sociedade civil, que interagem através de negociações conflituosas que ocorrem dentro de um quadro institucionalizado de regras, normas, conhecimentos compartilhados e imaginários sociais; facilitando a formulação de políticas autorreguladas à sombra da hierarquia; e contribuindo para a produção de "valor público" em um sentido amplo de definições de problemas, visões, ideias, planos e regulamentos concretos que são considerados relevantes para amplas seções da população. (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 236)

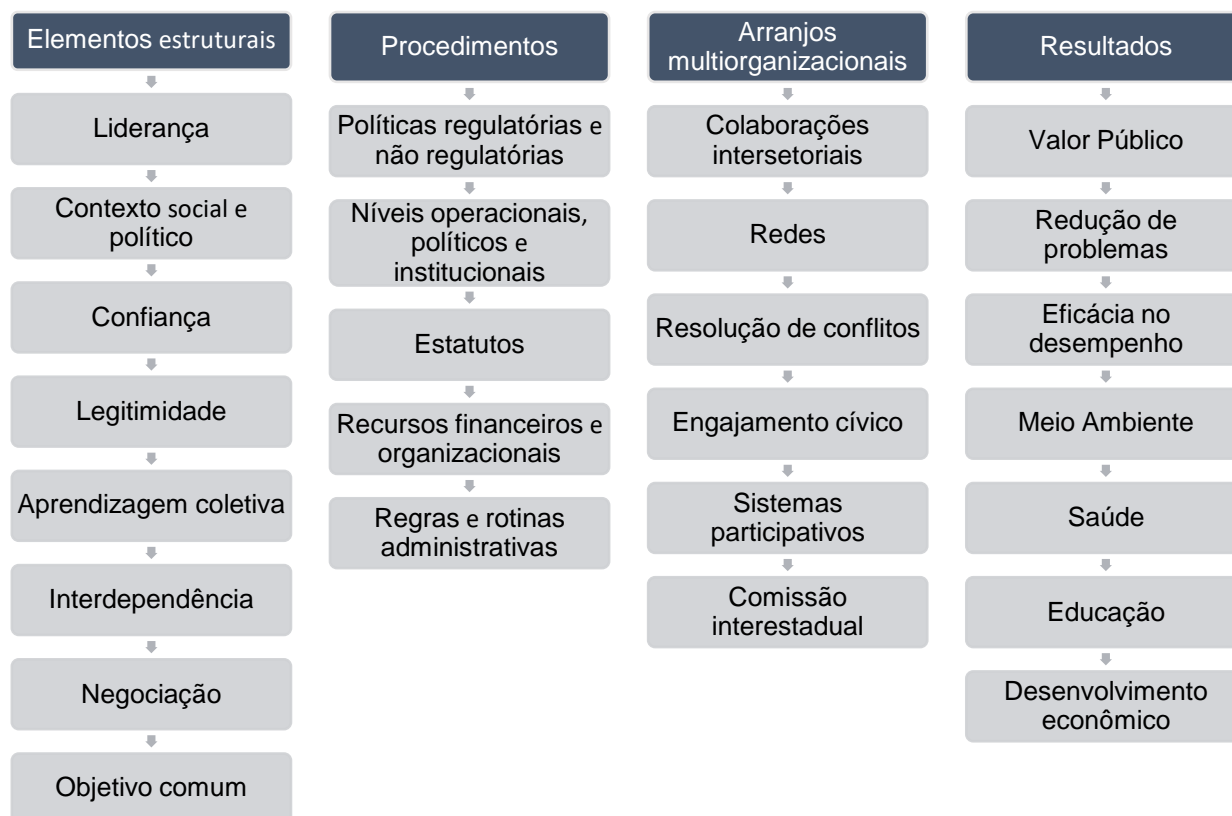
Os autores introduzem o conceito de metagovernança, que se refere

à governança de ordem superior que transcende formas concretas de governança através das quais a vida social e econômica é moldada e transformada. Portanto, se a governança é definida como um processo formal e informal, por meio do qual uma pluralidade de atores regula uma multiplicidade de práticas sociais, políticas e econômicas de acordo com algumas metas predefinidas, a metagovernança pode ser definida amplamente como "a governança da governança". Como tal, a metagovernança é um reflexivo e responsivo processo através do qual uma gama de atores legítimos e engenhosos combinam, facilitam, moldam e direcionam formas particulares de governança de acordo com regras, procedimentos e padrões específicos que incorporam a concepção hegemônica que constitui "boa governança". (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 245)

Os metagovernadores públicos devem possuir uma gama de competências estratégicas e colaborativas. As competências colaborativas incluem habilidades de comunicação, cooperação, construção de confiança, entre outros (SORENSEN TORFING, 2009, p. 254).

Portanto, no fator 1 – estrutura da governança colaborativa – foram estudadas e demonstradas configurações – ou *framework* – de processos colaborativos, em um ambiente democrático, com múltiplas parcerias intergovernamentais, interestaduais, intersetoriais, fronteiriças ou multiorganizacionais, conduzidas por relações de confiança, aprendizagem colaborativa, legitimidade e liderança. As estruturas e os arranjos da governança colaborativa devem ser planejados estrategicamente para criar valor público, reduzir problemas e aumentar a eficácia no desempenho, atendendo à multidisciplinariedade de áreas e ações coletivas, como meio ambiente, desenvolvimento econômico, saúde, serviços públicos e comunitários. Neste fator, os governos possuem posição importante na condução e estímulos à governança colaborativa.

Figura 10 - Pontos em comum da estrutura de governança colaborativa para criar resultados com valor público, redução de problemas e eficácia, conforme fator 1



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

5.3.2 FATOR 2 – PROCESSOS DE COPRODUÇÃO, COOPERAÇÃO E COLABORAÇÃO

No fator 2, o artigo de Bovaird (2007), de estudo de casos, destaca o surgimento do papel da coprodução entre usuário e a comunidade na contribuição para políticas e serviços públicos. Para Bovaird (2007)

[...] a construção de relacionamentos em parcerias de múltiplos propósitos, multiagência e multinível provavelmente será relativamente auto-organizada e menos passível de intervenções lineares de engenharia social. (...) A coprodução não envolve simplesmente relações bilaterais - geralmente há múltiplos relacionamentos entre clientes de serviços públicos e outras partes interessadas. (Bovaird, 2007, p. 857).

Neste contexto, a interdependência está presente na tomada de decisão desses sistemas de coprodução, ou seja, “nenhum ator tem o poder de dominar os resultados, enquanto todos têm influência significativa.” (BOVAIRD, 2007, p. 857).

O autor destaca que a coprodução pressupõe que os próprios usuários e suas comunidades podem e devem fazer parte do planejamento e entrega do serviço, algo que vai além do papel dos funcionários públicos na Administração Pública tradicional, que atuam no interesse público, e da Nova Gestão Pública, com prestadores respondendo melhor às necessidades dos usuários e comunidades (BOVAIRD, 2007, p. 846).

Para tanto, a formulação de políticas públicas não é mais vista como um processo puramente de cima para baixo, mas como negociação e interação. Da mesma forma, os serviços não são mais simplesmente entregues por profissionais e gerentes de agências públicas, mas coproduzidos pelos usuários e suas comunidades. Desta forma, o autor menciona que

[...] essa estrutura sugere a necessidade de reconceituar a prestação de serviços como um processo de construção social no qual os atores, em sistemas auto-organizados, negociam regras, normas e estruturas institucionais, em vez de tomarem as regras do jogo como dadas. (BOVAIRD, 2007, p. 858).

Assim, os processos de coprodução ampliam o espaço de oportunidades de soluções disponíveis para os problemas sociais, surgindo a necessidade de um novo tipo de profissional de serviço público. Este profissional contribui

[...] com a superação sobre a relutância de outros agentes públicos em compartilhar poder com usuários e suas comunidades e que podem atuar internamente em organizações e parcerias para intermediar novos papéis para a coprodução entre profissionais de serviços tradicionais, gerentes de serviços e tomadores de decisões políticas que moldam a direção estratégica do sistema de serviços. (BOVAIRD, 2007, p. 858).

Para Osborne (2006), em sua revisão de literatura, a Nova Governança Pública retrata a evolução da Administração Pública tradicional e da Nova Gestão Pública, enfatizando-se como um estado plural com diversos atores interdependentes que contribuem para a entrega dos serviços públicos, com múltiplos processos que informam o sistema de formulação de políticas públicas. O foco está em relacionamentos interorganizacionais e governança de processos, para atingir a eficácia nos resultados. A natureza verticalmente integrada, cuja hierarquia é o principal mecanismo de governança na Administração Pública tradicional, evolui, neste sentido, para uma abordagem enraizada dentro da sociologia e da teoria de redes, reconhecendo a crescente fragmentação e natureza incerta na Gestão Pública do século XXI.

Em outro estudo de casos com experiências empíricas, Agranoff (2006) abordou dez lições e características de gestão colaborativa, relacionadas à análise em quatorze redes de gestão pública nos estados centrais, compreendendo em âmbito federal, estadual, regional, funcionários do governo local e administradores não-governamentais, em discussão com mais de cento e cinquenta funcionários públicos americanos. Conforme o autor, as dez lições, em síntese, são:

[...] a rede não é o único veículo de gestão colaborativa; os gerentes continuam a fazer a maior parte de suas tarefas dentro da hierarquia; o envolvimento da rede traz várias vantagens que mantêm administradores envolvidos e ocupados; as redes são diferentes das organizações, mas não completamente diferentes; nem todas as redes fazem o tipo de políticas e ajustes de programa atribuídos a eles pela literatura; decisões colaborativas ou acordos são os produtos de um tipo particular de aprendizagem mútua e ajuste; a atividade colaborativa mais distinta de todas as redes provou ser seu trabalho na gestão do conhecimento do setor público; apesar do espírito cooperativo e aura de acomodação em esforços colaborativos, as redes não estão sem conflitos ou problemas de energia; as redes têm seus custos colaborativos, bem como benefícios; e, as redes alteram os limites do estado apenas das formas mais marginais e não parecem estar substituindo burocracias públicas em qualquer caminho. (AGRANOFF, 2006, p. 57- 63).

As redes fazem mudar a maneira como os gestores públicos trabalham, “na medida em que suas ações e comportamentos são em forma de colaboração, mas existem outros meios de gestão colaborativa e limites legais e regulamentares à quantidade de flexibilidade que a maioria dos gerentes de redes possuem dentro das redes.” (AGRANOFF, 2006, p. 63). Já Weber e Khademian (2008, p. 340) desenvolveram o conceito de “mentalidade” de um “CCB” (*Capacity Collaborative*

Builders), “compreendendo vários compromissos que fornecem um contexto dentro do qual um gerente, como construtor de capacidade colaborativa, pode considerar *design* e função, a aplicação de habilidades, estratégias e análises.” (Weber; Khademian, 2008, p. 340).

Para Weber e Khademian (2008),

[...] a chave para qualquer combinação de funções, áreas de políticas, recursos e preocupações é a efetiva transferência, reconhecimento e integração do conhecimento entre os participantes de uma rede. Para os problemas “perversos” que são “não-estruturados”, transversais e implacáveis, esse desafio é particularmente agudo. Qualquer esforço para gerir eficazmente um problema perverso exigirá uma vasta gama de conhecimentos para resolver as complexidades dos problemas e para servir de premissa para a cooperação... (WEBER; KHADEMIAN, 2008, p. 337).

Os desafios de envio, recebimento e integração de conhecimento associados a problemas perversos envolvem, necessariamente, múltiplas organizações, profissões e participantes com necessidades, demandas e perspectivas de conhecimento contrastantes. Isso faz com que os membros da rede compartilhem do conhecimento que é conquistado, recebam o conhecimento de outros e criem um novo conhecimento que facilitará o gerenciamento destes problemas (WEBER; KHADEMIAN, 2008, p. 344).

A governança em rede, através do artigo de Stoker (2006, p. 41), oferece um novo paradigma de Gestão de Valor Público, “em que o Estado conduz a sociedade de novas maneiras através do desenvolvimento de redes complexas e do surgimento de abordagens mais ascendentes para a tomada de decisões.” A governança em rede

é um enquadramento particular da tomada de decisão coletiva, que se caracteriza por uma tendência de que mais participantes sejam considerados como membros legítimos do processo de tomada de decisão, no contexto de considerável incerteza e complexidade. (STOKER, 2006, p. 41).

O paradigma de gerenciamento de valor público apresenta a conquista desse valor como seu objetivo central. Essa gestão “tem uma compreensão distinta dos desafios de eficiência, responsabilidade e equidade. A Administração Pública tradicional é anterior à Nova Gestão Pública, que, por sua vez é anterior à Gestão Pública de Valor.” (STOKER, 2006, p. 42). Neste sentido, a Administração Pública

tradicional fornece um conjunto particular de soluções para os desafios da governança por meio de uma percepção weberiana do mundo (STOKER, 2006, p. 43).

No entanto, “a Nova Gestão Pública procura dismantelar o centro burocrático do modelo weberiano.” (STOKER, 2006, p. 45). O autor menciona que a fragmentação das estruturas de serviços públicos monopolistas e o desenvolvimento de incentivos e ferramentas para influenciar a maneira como operam são soluções para eficiência, economia de recursos públicos e em resposta às necessidades da população (STOKER, 2006, p. 45).

Os autores Provan e Milward (2001), incluídos no fator 2 da AFE, promovem um exame das relações e interações entre estruturas e atividades das redes inteorganizacionais e medidas de eficácia. Discutem a avaliação de redes de organizações de saúde, serviços humanos e de bem-estar público baseadas na comunidade, principalmente financiadas por fundos públicos. Os autores promovem algumas dúvidas se as redes no setor público de fato funcionam. “No setor público, as necessidades dos grupos constituintes são mais diversificadas e mais politizadas.” (PROVAN; MILWARD, 2001, p. 422). Referem-se à sustentabilidade, legitimidade e manutenção da estrutura em rede. Para os autores, a lógica das redes públicas é mais aparente naquilo que se refere como nível da comunidade. As redes do setor público são mais eficazes quando aumentam a capacidade das organizações para solucionar problemas e servir aos cidadãos. Isto significa que para uma rede funcionar efetivamente, as necessidades e interesses das pessoas que trabalham para apoiar esses programas e organizações devem ser satisfeitos (PROVAN; MILWARD, 2001, p. 422).

A cooperação, segundo os autores,

[...] é particularmente atraente quando a motivação para o lucro está ausente, porque as desvantagens potenciais da cooperação, como autonomia reduzida, recursos compartilhados e aumento da dependência, têm menor probabilidade de serem vistas como uma ameaça à sobrevivência. (PROVAN; MILWARD, 2001, p. 415).

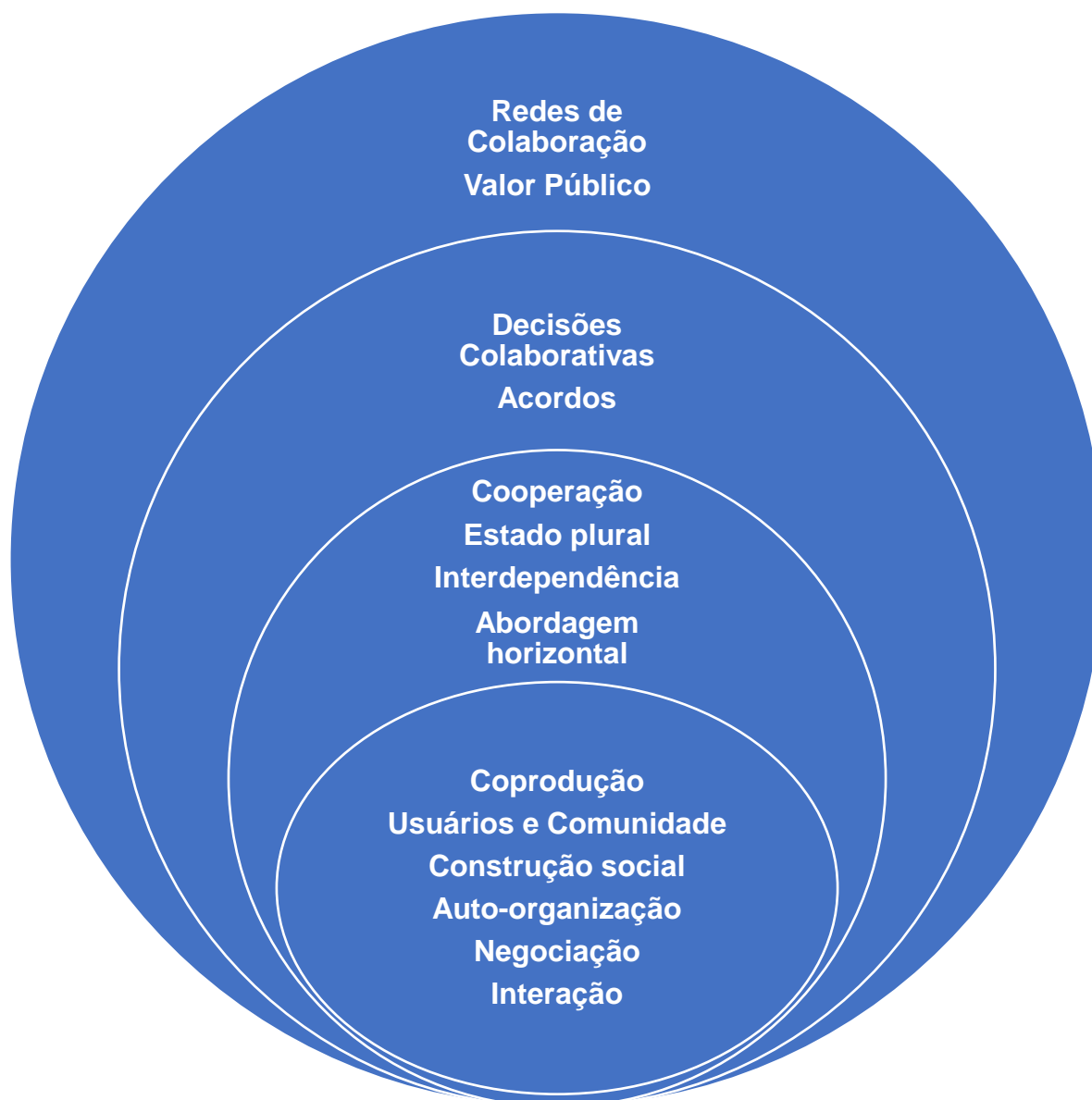
Há de ressaltar que “avaliar a eficácia de uma rede é mais complexo do que a avaliação de uma única organização.” (PROVAN; MILWARD, 2001, p. 416). Os autores ainda reforçam que “as diferentes visões de eficácia em cada nível precisam ser consideradas, especialmente em um sistema que só funciona através da cooperação.”

(PROVAN; MILWARD, 2001, p. 422). Para os autores, as redes devem ser avaliadas em três níveis de análise: comunidade, rede e níveis de organização/participante. A avaliação de eficiência de rede

[...] é especialmente importante para aqueles que elaboram políticas públicas nos níveis local, estadual e nacional, pois o financiamento público escasso pode ser alocado para prestação de serviços de forma mais eficiente em atendimento adequado às necessidades públicas. (PROVAN; MILWARD, 2001, p. 415).

Portanto, o fator 2 – processos de coprodução e cooperação como formas de interação em redes de colaboração – pressupõe, resumidamente, que a coprodução e a cooperação pelos usuários e a comunidade, com interdependência e de forma integrativa entre os participantes de uma rede de colaboração, projetam valor público de forma eficaz para atender às necessidades dos próprios usuários e suas comunidades. Com as redes públicas mais próximas às interações em comunidade, formam-se redes cooperativas e relacionamentos coletivos, ampliando oportunidades de soluções aos problemas sociais.

Figura 11 - Formas ascendentes de decisões coletivas, em que usuários e comunidade, através de coprodução, cooperação e acordos, projetam valor público em redes de colaboração, conforme fator 2



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

5.3.3 FATOR 3 – EFICÁCIA E DESEMPENHO DAS REDES DE COLABORAÇÃO

No fator 3, o artigo com melhor definição fatorial, de Keast et al. (2004, p. 364), menciona que as estruturas de rede levam os participantes a assumir tarefas abrangentes, que vão além das ações simultâneas das organizações operando independentemente ou isoladamente. “Uma estrutura de rede é tipificada por uma missão ampla e ação conjunta, estrategicamente interdependente.” (KEAST et al., 2004, p. 364).

Para ser eficaz, a confiança traz benefício mútuo. Na arena política, no entanto, a confiança pode não ser algo fácil de se construir. Já a formação de uma estrutura de rede significa, ao menos, que alguns dos membros reconhecem que seus propósitos não seriam alcançados de forma independente e, portanto, toda ação é mutuamente interdependente (KEAST et al., 2004, p. 365).

Na literatura sobre a teoria organizacional, o trabalho em redes vinha sendo orientado principalmente por duas vertentes teóricas tradicionais: dependência de recursos e perspectivas de troca e economia de custos de transação (PROVAN; MILWARD, 1995, p. 1). O artigo de Provan e Milward (1995), trabalho seminal que tanto se concentrou no desempenho das redes bem como é considerado referência na literatura sobre a eficácia das redes de implementação de serviços, avançou além das perspectivas tradicionais da teoria organizacional, delineando os elementos básicos de uma teoria da eficácia da rede: integração centralizada, controle externo, estabilidade e recursos adequados.

Para tanto, por meios de estudo de casos, foi realizada a análise de dados coletados a partir de pesquisas, entrevistas, documentos e observações sobre os sistemas comunitários de saúde mental em quatro cidades dos EUA que foram estudadas pelos autores: Tucson, Arizona; Albuquerque, Novo México; Providence, Rhode Island; e Akron, Ohio (PROVAN; MILWARD, 1995). Nesse estudo, a eficácia das redes é caracterizada, em linhas gerais, pelas condições estruturais de integração centralizada, com controle não fragmentado, tendo a centralização papel preponderante na integração e na coordenação das redes. Em outras proposições do estudo mencionado, os autores destacam que a eficácia da rede será melhor sob condições de estabilidade geral do sistema. Além disso, quando uma rede é

incorporada em um ambiente rico em recursos, a eficácia da rede variará de baixa a alta, dependendo de outras características da rede (PROVAN; MILWARD, 1995, p. 26-27).

Partindo para uma abordagem de rede para a aprendizagem organizacional, por meio de estudo de caso com foco no setor privado, Powell, Koput e Smith-Doerr (1996) examinaram hipóteses longitudinais de nível de empresa que vinculam alianças de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), experiência com gerenciamento de relações interfirmas, posição de rede, taxas de crescimento e portfólios de atividades colaborativas. Foram testadas hipóteses em uma amostra de empresas dedicadas à biotecnologia nos anos 1990-1994.

Para os autores, “as empresas, em uma ampla gama de indústrias, executam quase todas as etapas do processo de produção, desde descoberta para distribuição, através de alguma forma de colaboração.” (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 116). Exemplificativamente, os autores mencionam que a doença de Alzheimer apareceu em um relatório da revista científica *Nature*, de 9 de fevereiro de 1995, em co-autoria por 34 cientistas filiados a duas novas empresas de biotecnologia, uma firma farmacêutica estabelecida, uma universidade de pesquisa líder, um laboratório de pesquisa federal e um instituto de pesquisa sem fins lucrativos. Os autores destacam as redes de aprendizagem, deduzindo que:

[...] as colaborações interorganizacionais não são simplesmente um meio de compensar a falta de habilidades internas e nem devem ser consideradas como uma série de discretas transações. O valor e a capacidade de uma empresa como colaboradora são relacionados aos seus ativos internos, mas, ao mesmo tempo, a colaboração desenvolve e reforça ainda mais aquelas competências. (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 119).

Vale dizer que “esse processo de aprendizagem ocorre dentro do contexto de participação em uma comunidade e pode exigir diferentes tipos de organizações e práticas organizacionais para acessar essa comunidade.” (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 142). Alianças de P&D são a base para os mais diversos tipos de colaborações e o pivô em torno do qual as empresas se tornam mais centralmente conectadas (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 142).

Na pesquisa de Klijn, Steijn e Edelenbos (2010), a estratégia de gerenciamento de redes está fortemente relacionada aos resultados, explorando por meio de estudo de caso se as estratégias gerenciais são importantes e quais tipos são relevantes para

os resultados, utilizando-se de questões ambientais nos Países Baixos (Holanda). Embora o gerenciamento de redes seja um fator importante para alcançar resultados nas redes de governança, o tipo de estratégia de redes empregada impacta na facilitação e na orientação da interação na rede de governança (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1076).

Outro posicionamento dos autores menciona que os acordos de organização e processos são menos importantes para realizar o resultado, não obstante parte da literatura de governança e aquela que aborda as Parcerias Público-Privadas (PPPs) promoverem especial atenção às formas de organização (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1077). Os autores, por meio de estudo de caso e análise de regressão, validaram a hipótese de que se mais estratégias de gerenciamento de rede são empregadas na governança de redes em torno de projetos ambientais, melhores resultados terão esses projetos, resultados de processos e conteúdos; e, em relação às estratégias gerenciais, a de gerenciamento de processos busca facilitar a interação entre os atores, foco da pesquisa. Os autores fazem distinção entre os resultados de conteúdos (o caráter inovador, a eficiência de custo, por exemplo) e os resultados do processo, compreendidos o esforço gerencial e o apoio das partes interessadas (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1066).

Embora existam diferenças entre a rede e a estratégia de gerenciamento de rede, as duas estão relacionadas. Segundo os autores, tanto uma como outra são importantes para os resultados e impactos. No que diz respeito às estratégias gerenciais, outra hipótese validada pelos autores, a de exploração de conteúdo está mais relacionada a resultados de conteúdo, e os acordos de processo e organização terão mais resultados nos processos. A conexão está relacionada a ambos os resultados de processo e conteúdo (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1068 e p. 1070). Concluíram que “a conexão é a estratégia de gestão mais promissora na realização de resultados (...) sendo importante que o gerente de uma rede identifique quais atores são fundamentais e, em seguida, ative e conecte esses atores na rede.” (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1076). O gerenciamento de rede é, nos termos do estudo em análise, mais do que apenas estabelecer as condições organizacionais. Além disso, a estratégia de conexão poderia funcionar em certos casos, mas em outras circunstâncias, a estratégia de explorar acordos de conteúdo, organização ou processo poderia ser mais eficaz. “No final, os atores se envolvem porque querem alcançar

determinado conteúdo e não participam simplesmente pelo bem do do processo.” (KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010, p. 1077).

No trabalho de Turrini et al. (2010), que teve como objetivo revisar e classificar estudos teóricos prévios e baseados em evidências sobre a efetividade da rede e seus determinantes, os autores aduzem que:

[...] as comunidades locais, com um histórico de colaboração e com membros que reconhecem o valor da colaboração e participam de atividades públicas, são consideradas um ambiente mais saudável para garantir uma rede de funções. Locais em que a colaboração já foi experimentada no passado são, na verdade, mais propensas a estabelecer e aplicar as regras de um jogo cooperativo ganha-ganha. (TURRINI et al., 2010, p. 540).

Alegam que “desde o início da década de 1990, as redes públicas foram implementadas em muitos países para resolver problemas públicos "perversos", abordando questões como saúde, assistência social, desenvolvimento local e educação.” (TURRINI et al., 2010, p. 528). Outrossim, abordam que uma teoria geral sobre a eficácia da rede e seus determinantes ainda não havia sido concebida, vez que a literatura se desenvolveu de forma fragmentada, com várias definições de redes públicas e eficácia das redes e alta concentração na estrutura das redes (TURRINI et al., 2010, p. 528). No estudo, analisam a literatura de Provan e Milward (1995). “Os elementos como confiança, reciprocidade e normas de cooperação são considerados fundamentais para aumentar a multiplexidade da rede (isto é, a força das ligações entre os nós) e, conseqüentemente, a estabilidade e o sucesso internos da rede.” (TURRINI et al., 2010, p. 543).

Para O’Toole (1997), as discussões sobre as configurações de rede são insuficientes e os dados sobre a importância da ação em rede na Administração Pública não são conclusivos em pesquisas acadêmicas contemporâneas. O autor sugere que os administradores, contextualizando o artigo à época em foi publicado, operavam com modelos organizacionais inadequados ou adaptavam estruturas convencionais para atender às demandas mais desafiadoras (O’TOOLE, 1997, p. 46). Os gerentes em configurações de rede, por exemplo, não supervisionam a maioria daqueles que dependem do seu próprio desempenho, os canais de monitoramento são tipicamente difusos e não confiáveis e a cultura organizacional comum exerce uma influência limitada e indireta (O’TOOLE, 1997, p. 47).

Para o autor, a pesquisa de diferentes esforços colaborativos é necessária, abrangendo governos, que procuram executar seus esforços por meio de estruturas de colaboração interinstitucionais; as organizações sem fins lucrativos; e as ligações com empresas com fins lucrativos. Exemplificando a complexidade do gerenciamento de redes, o autor menciona que os gerentes de programas de transporte cuidam de direitos das pessoas com deficiência, proteção de espécies ameaçadas e conservação de energia, não apenas e simplesmente a eficiência do transporte e sua eficácia ou equilíbrio multimodal do uso da terra (O'TOOLE, 1997, p. 47).

Ainda considerando a falta de consolidação dos estudos sobre as redes, no caso de orçamento público e finanças, a Administração Pública em rede provoca novas questões que requerem uma reformulação teórica. Um dos tópicos é a “teoria sobre instrumentos fiscais como contratação, empréstimos e garantias de empréstimos, dívidas e trocas de bens” (O'TOOLE, 1997, p. 50), sendo importante, ainda, a discussão sobre como a estrutura dos fluxos de recursos financeiros influencia na gestão pública e na tomada de decisões.

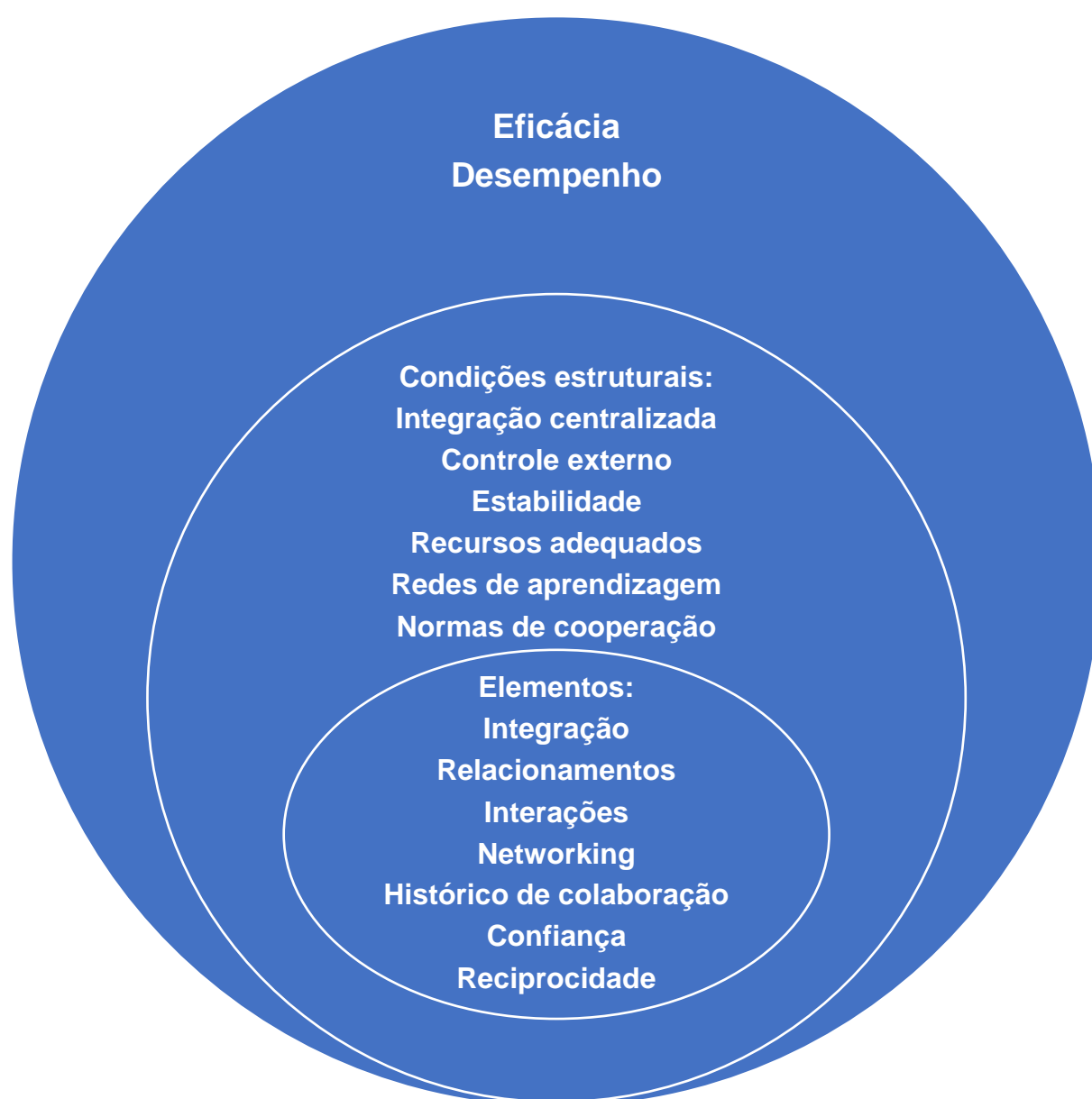
No estudo sobre educação nos distritos do Texas, os autores Meier e O'Toole (2001) demonstram que o *networking* dos gestores distritais está diretamente relacionado ao desempenho dos distritos. Conforme Meier e O'Toole (2001, p. 290-291), o primeiro teste sistemático de uma teoria formal de gerenciamento de programas governamentais em contexto de rede ocorreu com a pesquisa para testar o impacto da gestão pública no desempenho da educação pública nos Estados Unidos: modelo de O'Toole-Meier (O'TOOLE; MEIER, 1999). Através de centenas de distritos escolares no Texas/EUA, foi criada uma medida de gerenciamento de rede que reflete o tempo em que os superintendentes escolares interagem com vários conjuntos de atores importantes no ambiente. Ainda que as redes de escolas públicas não sejam tão complicadas ou populosas quanto as de muitas outras organizações públicas, as descobertas sugerem como a administração pode ser importante nessas outras redes (MEIER; O'TOOLE, 2001, p. 291).

O estudo demonstrou que o “desempenho melhora nos distritos onde os superintendentes se envolvem em mais interações de rede (...)” (MEIER; O'TOOLE, 2001, p. 291).

No fator 3 – eficácia e desempenho das redes de colaboração –, portanto, a eficácia das estruturas de rede depende da confiança, das ações interdependentes,

interações e processos de aprendizagem. A avaliação da eficiência das redes de implementação de serviços torna-se essencial para os formuladores de políticas públicas em um ambiente com recursos escassos e necessidade de produtividade em sua aplicação. A estratégia e o gerenciamento das redes, por fim, também impactam nos resultados.

Figura 12 - Condições determinantes de eficácia e desempenho das redes de colaboração, conforme fator 3



5.3.4 FATOR 4 – COOPERAÇÃO INTERLOCAL OU REGIONAL

O trabalho de Feiock, Steinacker e Park (2009, p. 256) alerta que “os custos associados à cooperação interlocal são influenciados pelas características demográficas das comunidades, instituições políticas locais e a natureza das redes do governo regional.” Os autores abordam os esforços de desenvolvimento econômico envolvendo a cooperação ou a colaboração entre as jurisdições de governos metropolitanos e investigam os obstáculos das transações nos acordos de cooperação, como negociação, informação, agência, fiscalização e problemas de divisão (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 256).

Para os autores, “o desenvolvimento econômico é tipicamente caracterizado por um ambiente competitivo no qual as comunidades competem entre si para atrair empresas e empregos com altos salários por meio de políticas gerais de desenvolvimento ou pacotes específicos de incentivo.” (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 256). Espera-se, ainda, que “as ações cooperativas surjam quando benefícios potenciais excedem os custos de transação de negociação, monitoramento e cumprimento de um acordo.” (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 256).

Entre os obstáculos, podem ser citadas:

[...] a incapacidade de se chegar a um acordo sobre uma divisão “justa” dos ganhos do desenvolvimento econômico regional, a incerteza sobre a confiabilidade de outras cidades e a distribuição desigual de custos e benefícios ao longo do tempo e entre cidades são razões adicionais do desafio da cooperação no desenvolvimento econômico. Diante desses problemas, não é surpreendente que grande parte da literatura reconheça que a centralização da autoridade e a consolidação de unidades governamentais descentralizadas é necessária para uma ação eficaz. (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 256).

Para os autores, quando as ações de uma jurisdição impõem custos a outras – citando, como exemplo, a aprovação de um centro de compras que aumentará o congestionamento de tráfego em uma cidade vizinha – a compensação poderia ser negociada para a jurisdição afetada (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 257). Já a condição necessária para qualquer acordo cooperativo é o aumento nos benefícios, e quanto maior esse ganho, maior a probabilidade de compensar os custos de transação necessários para alcançá-lo (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 258).

Os benefícios em uma região metropolitana podem levar cidades a cooperar para atrair novo crescimento, mesmo que não estejam, necessariamente, localizadas dentro de seus limites. Com grandes diferenças de poder, “é mais provável que o parceiro mais forte impulse a maior parte dos ganhos da cooperação. O parceiro mais fraco, então, tem pouco incentivo para participar e pode se afastar do acordo.” (FEIOCK; STEINACKER; PARK, p. 259).

Como resultado da pesquisa por meio de revisão de literatura e dados qualitativos, inclusive resultados empíricos, os autores sugerem que a cooperação interlocal é um resultado viável em algumas áreas metropolitanas. Exemplificando, ter vizinhos mais diretos cria interdependências que salvaguardam a ação cooperativa e oferecem uma oportunidade maior de parceiros confiáveis para desenvolver novos empreendimentos. Já a “homogeneidade econômica entre as cidades coloca-os em posições de barganha semelhantes e faz com que uma divisão uniforme de custos seja uma solução viável para problemas de barganha.” (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009, p. 267).

Com estudos sobre colaboração ou cooperação regional, Lee, Lee e Feiock (2012) destacam a competição regional pelo desenvolvimento econômico, a qual pode ser ineficiente e destrutiva, na medida em que as decisões de uma unidade governamental podem impor externalidades aos seus vizinhos. Afirmam, ainda, que a arena do desenvolvimento econômico é caracterizada pela competição.

Para atrair novas empresas e garantir a permanência dos negócios já existentes, os governos locais oferecem subsídios, incentivos, isenções de impostos, investimentos em infraestrutura, entre outros, lembrando que os custos e benefícios econômicos dos esforços bem-sucedidos de desenvolvimento da cidade também afetam outras jurisdições da região (LEE; LEE; FEIOCK, 2012, p. 547-548).

Em outra observação relevante dos autores, há evidências claras de que a escolha da localização de empresas é baseada na região mais do que propriamente em uma jurisdição específica, com interferências de transporte regional, trabalhadores qualificados, pesquisa e tecnologia e sistemas de educação, de cultura e sociais (LEE; LEE; FEIOCK, 2012, p. 548).

Quanto às alianças como uma nova forma de cooperação inteorganizacional, Gulati e Gargiulo (1999, p. 1440) indicam que “são uma nova forma de cooperação interorganizacional voluntária que envolve significativa troca, compartilhamento ou

codesenvolvimento e, portanto, resulta em alguma forma de compromisso duradouro entre os parceiros.”

Os autores utilizaram dados longitudinais sobre aliança estratégica inteorganizacional em uma amostra de organizações empresariais americanas, europeias e japonesas em três setores diferentes ao longo de um período de 20 anos, com coleta de dados quantitativos e análises empíricas precedidas de entrevistas com gerentes envolvidos em decisões de alianças em diversas organizações. A pesquisa desenvolveu um modelo especificando os mecanismos através dos quais a rede de alianças existente permite que as organizações decidam com quem construir novas alianças e discutir como os laços recém-criados podem aumentar o conteúdo informativo da mesma rede de alianças, melhorando seu potencial para moldar futuras parcerias. Revela, ainda, que a formação de uma nova estrutura de rede interorganizacional resulta de uma dinâmica longitudinal na qual ação e estrutura estão intimamente interligadas, sendo que as alianças influenciam cada vez mais a ação organizacional (GULATI; GARGIULO, 1999, p. 1475).

Os autores propõem que, “para reduzir os custos de busca e para aliviar o risco de oportunismo associado a alianças estratégicas, as organizações tendem a criar relacionamentos estáveis e preferenciais, caracterizados pela confiança e rica troca de informações com parceiros específicos.” (GULAT; GARGIULO, 1999, p. 1440). As redes interorganizacionais são, por conseguinte, “produtos evolutivos de ação organizacional incorporada em que novas alianças são cada vez mais incorporadas.” GULATI; GARGIULO, 1999, p. 1441). E as alianças estratégicas “são um exemplo de cooperação voluntária em que organizações combinam recursos para lidar com a incerteza criada pelas forças ambientais além de seu controle direto.” (GULATI; GARGIULO, 1999, p. 1441).

De acordo com os autores, as

[...] organizações constroem laços cooperativos para acessar capacidades e recursos que são essenciais para perseguir seus objetivos, mas que são, pelo menos em parte, controle de outras organizações em seu ambiente. A cooperação interorganizacional é, portanto, um meio pelo qual as organizações gerenciam sua dependência de outras organizações em seu ambiente e tentam mitigar a incerteza gerada por essa dependência. (GULATI; GARGIULO, 1999, p. 1443)

O fator 4 – cooperação interlocal ou regional – trata da cooperação ou colaboração entre jurisdições de governos metropolitanos, com esforços para promoção e fomento do desenvolvimento econômico local e regional. As cooperações possuem desafios em razão dos obstáculos da competitividade, confiabilidade e custos. A cooperação interlocal, as alianças estratégicas e uma rede interorganizacional refletem positivamente nas ações organizacionais e no desenvolvimento dos governos locais quando há benefícios a todos (ganha-ganha).

Figura 13 – Matriz em que os mecanismos de cooperação interlocal e regional em redes interorganizacionais e alianças estratégicas estão intimamente ligados aos obstáculos, elemento confiança e aos resultados desses esforços, conforme fator 4



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

5.3.5 FATOR 5 – IMPACTO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

No artigo de Meyer e Rowan (1977) argumenta-se que as estruturas formais de muitas organizações do período pós-industrial refletem os mitos de seus ambientes institucionais e não as demandas de suas atividades laborais. Conforme pesquisa baseada em revisão de literatura, os autores entendem que as redes relacionais envolvidas nas trocas econômicas e na gestão política se tornaram extremamente complexas e as estruturas burocráticas são, assim, o meio mais eficaz e racional para padronizar e controlar as subunidades.

Isso decorre do pensamento weberiano. As regras institucionais são tratadas como mitos que as organizações incorporam concedendo-lhes legitimidade, recursos e estabilidade. De acordo com as hipóteses apresentadas pelos autores, as organizações formais estão mais preparadas para as sociedades modernas, ainda que existam complexidades das redes relacionais. As organizações tornam-se isomórficas, condicionadas aos seus respectivos ambientes institucionais. Conforme os autores, a origem dos mitos institucionais decorre: das redes inteorganizacionais complexas, vez que as práticas organizacionais difundidas por meio de redes de relacionamento interorganizacional legitimam a eficiência dessas práticas no ambiente; do grau de organização coletiva do ambiente, legitimando-se os mitos através de normas; e de esforços de liderança em organizações locais (MEYER; ROWAN, 1977, p. 347).

Os autores Dimaggio e Powell (1983, p.147) destacam que o mecanismo de racionalização e burocratização passou do mercado competitivo para o Estado e para as profissões. As organizações ainda estão se tornando mais homogêneas, através de processos isomórficos, de formas e práticas organizacionais, e a burocracia continua sendo a forma organizacional comum. “A burocratização e outras formas de mudança organizacional ocorrem como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes sem, necessariamente, torná-las mais eficientes.” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 147).

“As organizações competem não apenas por recursos e clientes, mas por poder político e legitimidade institucional, tanto pela adequação social quanto econômica.” (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 150). Conforme os autores, as organizações, muitas vezes, são recompensadas por serem semelhantes a outras organizações em seus

campos. Essa semelhança pode tornar mais fácil para as organizações transacionarem umas com as outras, de modo a atrair pessoal de carreira, serem reconhecidas como legítimas e respeitáveis, e se encaixarem em categorias administrativas que definem a elegibilidade para subsídios públicos e privados e contratos (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 153). Desta forma, por meio da teoria do isomorfismo institucional, os autores buscam a explicação sobre a homogeneidade das organizações.

Conforme Dimaggio e Powell (1983), ao abordar a hipótese de que “quanto mais incerto o relacionamento entre meios e fins, maior a probabilidade de a organização moldar-se em outras organizações que considera bem-sucedidas”, há divergência quanto ao postulado por Meyer e Rowan (1977),

[...] que sustentam, como nós, que as organizações que não possuem tecnologias bem definidas importarão regras e práticas institucionalizadas. Meyer e Rowan supõem a existência de um sistema frouxamente acoplado entre práticas externamente legitimadas e comportamento organizacional interno. Do ponto de vista dos ecologistas, organizações frouxamente acopladas possuem maior probabilidade de variar internamente. Em contrapartida, esperamos mudanças internas consideráveis atreladas a práticas mais cerimoniais e, assim, maior homogeneidade e menos variação e mudança. Uma consistência interna desse tipo constitui importante meio de coordenação interorganizacional. Também aumenta a estabilidade organizacional. (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 154-155).

O ambiente institucional inclui elementos normativos, legais e regulatórios aos quais as organizações devem obedecer para alcançar a legitimidade necessária à sobrevivência (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Neste sentido, acerca do institucionalismo na sociologia das organizações, DiMaggio e Powell (1983) e Meyer e Rowan (1977) afirmam que as instituições tendem a buscar legitimidade mais que eficiência, garantindo sobrevivência mesmo quando usam padrões burocráticos que não apresentam resultados claros.

Na pesquisa de Guo e Acar (2005), questões como quais são as pré-condições que originam alianças colaborativas, o que é colaboração, como ocorre e quais são os resultados esperados quando as organizações colaboram podem ser desafiadas. No entanto, o estudo enfatizou o primeiro questionamento. Com base nos dados da pesquisa de 95 organizações de caridade urbanas, o estudo revelou que:

[...] é mais provável que uma organização desenvolva colaborações formalizadas quando é mais antiga, tem um orçamento maior, recebe financiamento do governo, mas conta com menos fluxos de financiamento do governo, possui mais vínculos com outras organizações sem fins lucrativos e não está operando na área de educação e setor de pesquisa ou serviço social. (GUO; ACAR, 2005, p. 342).

Para os autores, as duas teorias que mais receberam atenção de pesquisadores (contextualizado à época em que o trabalho deles fora publicado) na investigação sobre a colaboração são a dependência de recursos e a teoria dos custos de transação, sendo que

[...] a primeira propõe que uma estratégia colaborativa é o resultado de esforços organizacionais para gerenciar dependências externas e incertezas em seu ambiente de recursos, enquanto a última enfatiza a colaboração como um mecanismo para reduzir custos de transação e assim maximizar benefícios econômicos ou psicológicos. Apesar disso, essas perspectivas teóricas têm sido criticadas pela insuficiente atenção às restrições da escolha da estratégia incorporadas no ambiente institucional da organização. (GUO; ACAR, 2005, p. 341).

Os autores destacam entendimento de Meyer e Rowan (1977) que, segundo a teoria institucional, “as chances de vida de uma organização são significativamente melhoradas por demonstrações organizacionais de conformidade com normas e expectativas sociais do ambiente institucional.” (GUO; ACAR, 2005, p. 346). Além disso, os autores combinam teorias da dependência de recursos, institucionais e de rede para avaliar a probabilidade de organizações sem fins lucrativos desenvolverem tipos formais de atividades colaborativas.

A probabilidade de uma organização colaborar formalmente, por exemplo, associa-se a diversos fatores ambientais e contextuais. O estudo, segundo os autores, representa uma das primeiras tentativas para preencher este importante vazio, explorando quais organizações sem fins lucrativos são mais propensas a desenvolver tipos mais formais de atividades colaborativas (GUO; ACAR, 2005, p. 357). Todas as organizações da amostra de pesquisa operam em um ambiente tipicamente urbano e metropolitano.

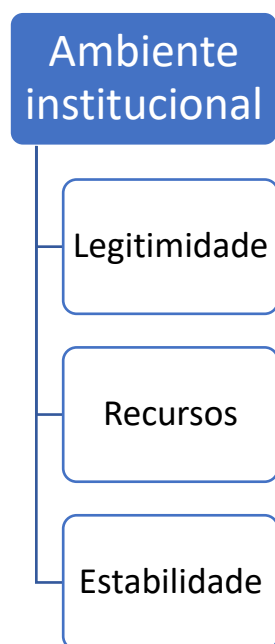
Por fim, o estudo de Van Slyke (2007) utiliza-se da teoria das ciências sociais e examina como os administradores públicos gerenciam relações de contratação com organizações sem fins lucrativos que atuam em serviços sociais por meio de entrevistas realizadas com gestores públicos envolvidos em relações de contrato

(de serviços sociais) no estado e no nível do condado no estado de Nova York, nos Estados Unidos. “O uso da confiança, reputação e monitoramento e outros fatores influenciam como as relações contratuais são gerenciadas.” (VAN SLYKE, 2007, 157). Na AFE, o artigo possui valor de correlação também no fator 2, ainda que em menor escala, o que sugere que o trabalho não está totalmente “segmentado” na matriz de cocitação.

Na investigação dos autores, demonstrou-se que se tratava “de um ambiente gerencial complexo em que o tamanho do condado e as condições de mercado deram origem a diferentes ferramentas e respostas por parte dos gerentes na condução das relações contratuais com as organizações sem fins lucrativos.” (VAN SLYKE, 2007, p. 170).

O fator 5 – impacto do ambiente institucional – demonstra que as estruturas formais das organizações resultam dos mitos de seus ambientes institucionais e intergovernamentais, a fim de dar-lhes legitimidade, recursos e estabilidade. Esses mitos institucionais originam-se, entre outros motivos, das redes de relacionamento inteorganizacional. Nesse ambiente institucional, que impacta diretamente nas relações colaborativas modernas, incluem-se elementos normativos, legais e regulatórios em que as organizações devem atuar para sua legitimidade. Ainda que os trabalhos de DiMaggio e Powell (1983) e Meyer e Rowan (1977) sejam antigos, a correlação com os trabalhos de Guo e Acar (2005) e Van Slyke (2007) está conectada ao ambiente em que as organizações atuam. A estratégia da colaboração sofre impacto de fatores ambientais e contextuais, ou mesmo restrições contextuais; ou seja, áreas de atuação, tamanho ou abrangência da região ou localização em que a organização atuará, bem como as condições de mercado.

Figura 14 – Estrutura do ambiente institucional, conforme fator 5*



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

* O ambiente institucional é tratado como mito que as organizações incorporam para atingir legitimidade, recursos e estabilidade.

6. REVISÃO INTEGRATIVA DA LITERATURA: PANORAMA DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: 2015-2019

Após análise dos principais elementos bibliométricos – análise de citação, cocitação e fatorial exploratória – das referências dos 136 artigos selecionados da amostra principal extraída da WoS sobre estratégia da colaboração na Gestão Pública, torna-se essencial abordar o panorama das pesquisas mais recentes, baseado na amostra total através de Revisão Integrativa (RI) dos artigos, para possibilitar a indicação de uma nova agenda de pesquisas.

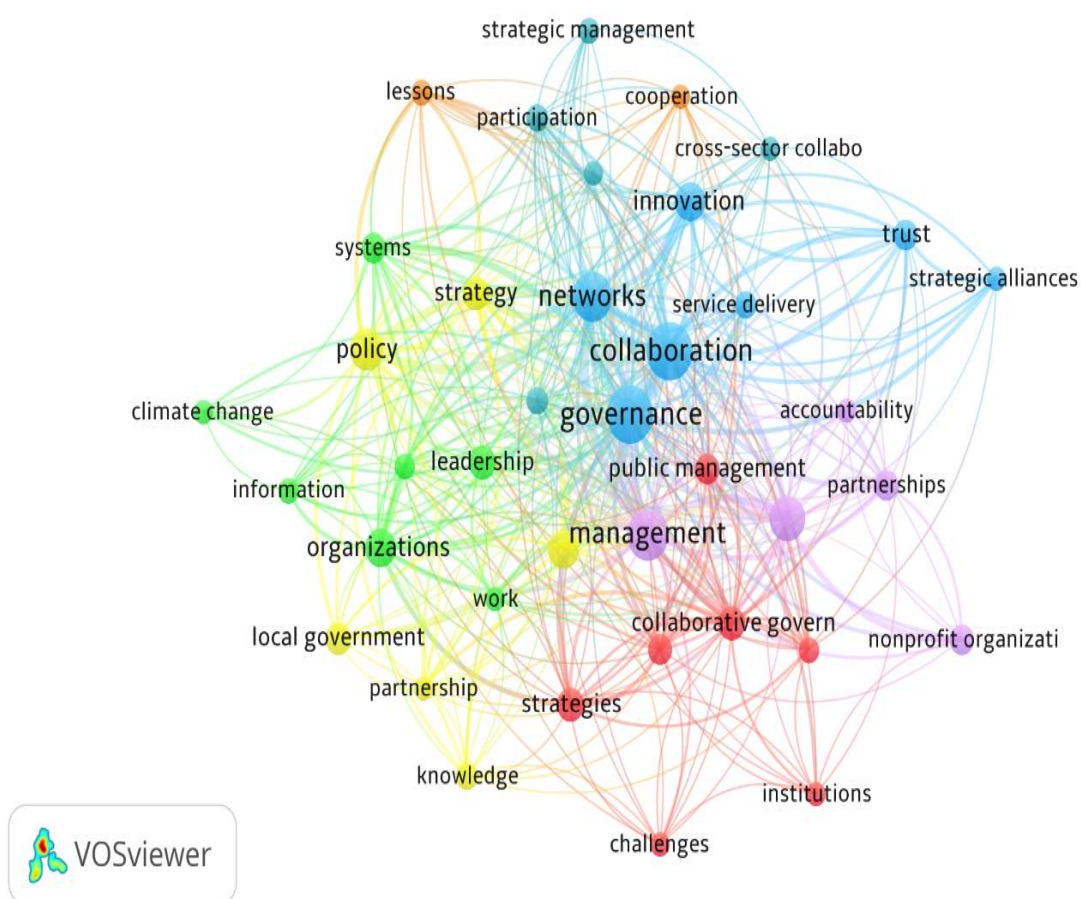
Entre questões que ganham cada vez mais relevância na moderna Gestão Pública e na literatura, podem ser mencionadas o envolvimento das Organizações Não Governamentais (ONGs) em processos colaborativos, o que contribui com a eficácia organizacional para alcançar melhores resultados e aumentar a escala ou amplitude de seus programas (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 703). As plataformas colaborativas, que viabilizam a replicação da governança colaborativa em uma escala mais ampla, também podem ser usadas para expandir o escopo de uma única colaboração ao longo do tempo (ANSELL; GASH, 2018, p. 20). A colaboração, considerada uma inovação pública e também uma ferramenta de aperfeiçoamento da governança pública, pode aumentar a capacidade do setor público para implementar políticas públicas inovadoras (SORENSEN; TORFING, 2016).

E mais. As ferramentas de metagovernança no gerenciamento das redes, que são utilizadas para criar arenas formais ou informais de interação e engajamento, induzem uma gestão construtiva de aprendizagem mútua, com alinhamento de objetivos e de critérios de decisão para os atores participantes (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829-830).

De posse dos mesmos arquivos extraídos da amostra principal, utilizou-se do recurso de criação de grafos do *software* VOSviewer baseados em co-ocorrência de palavras-chave dos 136 artigos selecionados com publicações compreendidas no período de 2015 a 2019: opções “*Author’s*”, “*Keywords*” e “*Keywords Plus*”, selecionada a opção “*all keywords*” que engloba essas duas modalidades, além do método de “*full counting*”, que atribui o mesmo peso para cada ligação (link) em co-ocorrência.

Foram totalizadas 816 palavras-chave – com exigência mínima de 5 ocorrências para integrar a análise, facilitando a visualização –, com o objetivo de extrair indícios da abordagem contemporânea do tema de pesquisa. Essa filtragem resultou em 39 itens, que representam 7 clusters ou núcleos conectados nas cores vermelho (cluster 1), verde claro (cluster 2), azul (cluster 3), amarelo (cluster 4), rosa (cluster 5), azul escuro (cluster 6) e laranja (cluster 7).

Figura 15 - Grafo de palavras-chave da produção registrada na amostra principal extraída da WoS com os 'nós' calculados segundo seu link total de força, sendo 7 clusters de palavras-chave, 39 itens, 384 ligações e 765 seu link total de força



Fonte: Elaborada pelo próprio autor com auxílio do *software* VOSviewer. Acesso em 11 mar. 2019.

Para extrair do grafo de palavras-chave os termos mais influentes da pesquisa, elaborou-se a Tabela 8, seguindo a visualização em rede, ressaltando que as cores são aleatórias:

Tabela 8 – Termos mais influentes da pesquisa

Cluster 1: vermelho	Cluster 2: verde claro	Cluster 3: azul	Cluster 4: amarelo	Cluster 5: rosa	Cluster 6: azul escuro	Cluster 7: laranja
Desafios	Mudanças climáticas	Colaboração	Governo	Prestação de contas	Coprodução	Cooperação
Governança colaborativa	Informação	Governança	Conhecimento	Gestão	Colaboração intersetorial	Lições
Estrutura	Liderança	Inovação	Governo Local	Organizações sem fins lucrativos	Participação	-
Impacto	Organizações	Redes	Parceria	Parcerias	Serviços	-
Instituição	Setor	Entrega de serviços	Políticas	Desempenho	Gestão estratégica	-
Gestão Pública	Sistemas	Alianças estratégicas	Estratégia	-	-	-
Estratégias	Trabalhos	Confiança	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pelo próprio autor com base nas redes e informações extraídas do grafo de palavras-chave do *software* VOSviewer, de acordo com a amostra inicial de 136 artigos extraídos da WoS.

Na busca de interpretação com base somente em palavras-chave, de acordo com os clusters gerados pelo *software* bibliométrico VOSviewer, depreende-se que, em linhas gerais, o cluster 1 trata da governança colaborativa na gestão pública, sua estrutura, impactos, desafios e estratégia. Pressupõe-se que o cluster 2 aborde mudanças climáticas, tema de ordem ambiental objeto de diversos estudos de casos relatados, como base de relações colaborativas entre as organizações envolvidas. Dentre estes, há cluster estreitamente relacionado às redes de governança

colaborativa e a confiança como elemento importante, conforme cluster 3. O cluster 4 trata de parcerias como estratégia na política de governo local. Também há um cluster relacionado às organizações sem fins lucrativos (cluster 5). Já o cluster 6 volta-se à coprodução e colaborações intersetoriais e o cluster 7, por fim, aborda casos de cooperação.

Esse método conecta palavras-chave quando elas aparecem no mesmo título, resumo ou lista de palavras-chave, utilizando o conteúdo real de documentos. No entanto, palavras podem aparecer em diferentes formas e com significados diferentes (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 432, *table 1, Summary of bibliometric methods*). Este procedimento, embora não seja conclusivo, parece razoável uma vez que os autores selecionam as palavras-chave para refletir o conteúdo de seus artigos (FERREIRA; PINTO; SERRA, 2014).

Quanto aos 136 artigos do período de 2015 a 2019 mais destacados da amostra original, tanto pelo número de citações recebidas em outras publicações da principal coleção da WoS ou, também, como pelos que foram interpretados como projeções e tendências de pesquisa sobre o tema, após extensa leitura dos trabalhos na análise de citação e cocitação, realizou-se este levantamento bibliográfico para Revisão Integrativa (RI) da literatura, conforme identificado na Tabela 9 com as informações coletadas de 12 artigos científicos. Deve-se destacar que a quantidade de citações varia constantemente, com as publicações dos novos artigos científicos ao longo do ano. Por conseguinte, os trabalhos selecionados são subdivididos em temas atuais de pesquisa:

Tabela 9 – Artigos selecionados com maior número de citações da principal coleção da WoS

Artigos	Número de citação WoS – SSCI	Método/Protocolo	Palavras-chave
Mariateresa Torchia, Andrea Calabrò & Michèle Morner (2015). Public–Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature, Public Management Review, 17:2, 236-261.	27	Revisão sistemática de literatura.	Parceria Público-Privada. Cuidados médicos. Revisão sistemática da literatura.
Mitchell, George E. (2015). The Attributes of Effective NGOs and the Leadership Values Associated with a Reputation for Organizational Effectiveness. Nonprofit Management and Leadership. 26 (1), 39-57	13	Entrevista de líderes de ONGs transnacionais localizadas nos Estados Unidos e análise estatística.	Efetividade organizacional. ONGs. Reputação. Método misto
Mitchell, George E. & O'Leary, Rosemary & Gerard, Catherine. (2015). Collaboration and Performance: Perspectives From Public Managers and NGO Leaders. Public Performance & Management Review. 38. 684-716.	13	Pesquisa exploratória de métodos mistos usando três conjuntos de dados diferentes (administradores públicos locais, federais e ONGs transnacionais americanas) e entrevistas.	Colaboração e desempenho. Colaboração intersetorial. Colaboração do governo federal. Colaboração do governo local. Colaboração em ONG.
A. Scott, Tyler & Thomas, Craig. (2016). Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? Policy Studies Journal. 45 (1), 191-214.	12	Revisão de literatura e proposições teóricas.	Governança colaborativa. Ferramentas de políticas. Gestão pública.
Daniela Cristofoli, Laura Macciò & Laura Pedrazzi (2015). Structure, Mechanisms, and Managers in Successful Networks, Public Management Review, 17:4, 489-516.	12	Estudo de casos com foco na colaboração para prestação de serviços de assistência domiciliar na Suíça.	Redes públicas. Desempenho de rede.

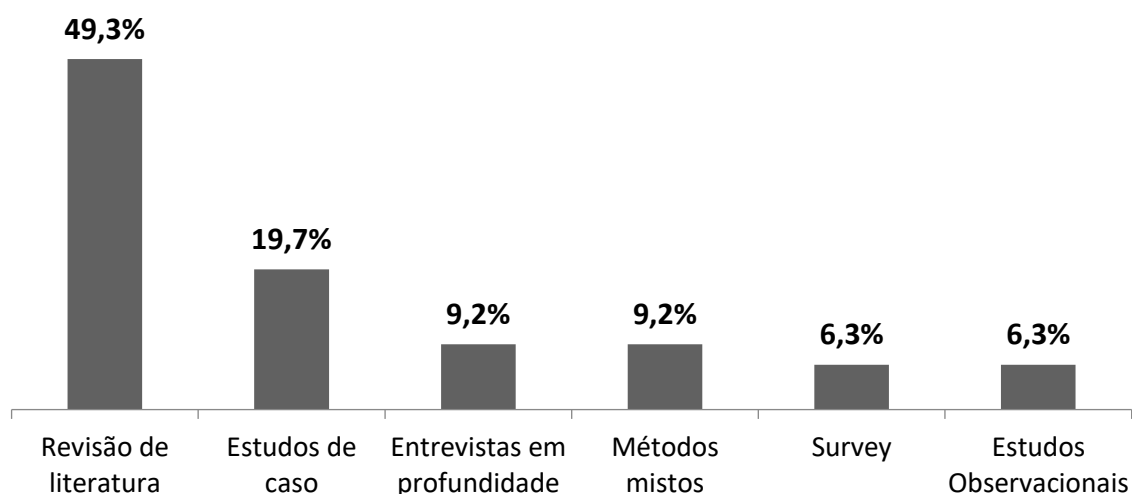
Abouassi, Khaldoun & Makhoul, Nadeen & Whalen, Page. (2016). NGOs' Resource Capacity Antecedents for Partnerships. Nonprofit Management and Leadership. 26 (4), 435-451.	12	Revisão de literatura, levantamento e análise de dados públicos, pesquisa on-line/correios para ONG's ambientais libanesas e análise estatística.	Colaboração. Parcerias. Capacidade. Organizações Não-Governamentais.
Ansell, Chris; Gash, Alison (2018). Collaborative platforms as a governance strategy. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 28, n. 1, p. 16-32.	11	Revisão da literatura e casos empíricos sobre plataformas colaborativas.	Plataformas colaborativas (não contém palavras-chave).
Sorensen, Eva & Torfing, Jacob (2016). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. The American Review of Public Administration. 47 (7), 826-839	10	Análise empírica de inovação pública na Dinamarca (idoso). Estudo de caso.	Governança. Redes. Inovação pública. Metagovernança. Administração Pública.
Carey Doberstein (2016). Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a 'Collaborative Advantage', Public Management Review, 18:6, 819-841.	9	Abordagem observativa e análise empírica de um experimento natural em governança colaborativa para políticas públicas de desabrigados em Vancouver, Canadá.	Vantagem colaborativa. Governança colaborativa. Metagovernança
Lu, Jiahuan (2015). Organizational or Social Benefits? The Progressiveness of Policy Advocacy in Nonprofit Human Service Organizations. Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance. 39. 1-13.	9	Análise de dados de pesquisa de organizações sem fins lucrativos de assistência humanitária em Maryland, Estados Unidos, questionários/entrevistas e estatística.	Advocacy (política, progressista e de interesse próprio). Gestão estratégica
Bryson, John & Ackermann, Fran & Eden, Colin. (2016). Discovering Collaborative Advantage: The Contributions of Goal Categories and Visual Strategy Mapping. Public Administration Review. 76 (6), 912-925.	8	Revisão de literatura e proposições através do uso de um conjunto específico de categorias relacionadas ao objetivo, mapeamento visual e elaboração de estratégias.	Colaboração intersetorial. Valores públicos. Governança. Teoria da vantagem colaborativa para fins públicos (*não contém palavras-chave/não localizadas).

Lee, Youngmi. (2015). From Competition to Collaboration: Intergovernmental Economic Development Policy Networks. Local Government Studies. 42. 1- 18.	6	Colaboração estratégica entre as jurisdições locais no ambiente competitivo. Análise estatística. Dados de rede de jurisdições na Área Metropolitana de Tampa, Flórida, nos Estados Unidos. Estudo de caso.	Governo local. Relações intergovernamentais. Colaboração. Redes. Desenvolvimento econômico local.
--	---	---	--

Fonte: Elaborada pelo próprio autor, dentre aqueles 136 artigos da amostra original, de acordo com o critério interpretativo sobre projeção e tendências de pesquisas na área em estudo. Consultado em 11 mar. 2019.

Quanto aos artigos mais destacados da amostra original pelo número de citações recebidas, foram identificados 12 artigos científicos. Percebe-se que há uma grande predominância dos estudos de revisão de literatura com 70 citações, seguido de estudos de caso com 28 citações. Na sequência, têm-se os estudos que empregam entrevistas em profundidade e métodos mistos com 13 citações e, por fim, tem-se os estudos observacionais e de levantamento, com 9 citações cada.

Figura 16 – Principais métodos de pesquisa no tema da Estratégia da colaboração



Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Assim, percebe-se que o campo se move em dois movimentos: a) a busca pela consolidação da literatura; e b) de avanço na compreensão do fenômeno. Esses esforços acabam por resultar em fragmentação do campo de pesquisa, permitindo a proposição de uma agenda que consolide tais esforços neste campo.

6.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

No campo da saúde, muitos governos tratam de problemas estruturais e sociais estabelecendo Parcerias Público-Privadas (PPPs) com o seguimento privado de prestadores de serviços, empresas de construção, administração e financiadores. Por outro lado, a eficácia, os benefícios, o interesse público e a eficiência dos projetos de PPPs dependem de fatores como o papel dos atores envolvidos, principalmente a regulação do poder público, os acordos contratuais, o engajamento das partes interessadas, a análise de risco, sinergia, custeio e desempenho a longo prazo. O interesse público e a transparência na seleção dos parceiros também são essenciais (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015).

As PPPs podem ser definidas como arranjos pelos quais as partes privadas participam ou fornecem suporte para a provisão de infraestrutura. Nos últimos anos, o uso de PPPs tem se tornado cada vez mais popular – inclusive no setor de saúde – e tanto o setor público quanto o setor privado reconhecem suas incapacidades individuais para abordar os emergentes problemas de saúde pública que continuam a ser discutidos (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 237).

A opinião mais difundida entre os estudiosos no campo é que:

[...] apesar da crescente difusão e adoção de soluções de PPP nos cuidados de saúde em todo o mundo, alguns elementos precisam ser cuidadosamente avaliados, como a eficácia dos projetos de PPPs que depende de vários fatores, como: o papel dos parceiros (e, em particular, o papel regulador do setor público), o marco regulatório, os arranjos contratuais e o envolvimento das partes interessadas. (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 257).

Para que a PPP seja benéfica para todas as partes interessadas, é importante: realizar uma análise de risco rigorosa e uma ótima alocação de risco; alcançar sinergias através de uma melhor integração de projeto, construção, operação e manutenção; focar no custo da vida inteira e no gerenciamento de desempenho de longo prazo. Como os parceiros em uma PPP trabalharão juntos por um longo tempo, o processo de seleção dos parceiros privados é crucial (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015, p. 257).

6.2 ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

Na pesquisa de Mitchell (2015), entre os vinte e nove atributos que os líderes identificaram nas organizações que consideram eficazes, estes enfatizaram, entre outros pontos, a colaboração. No caso de ONGs (Organizações Não Governamentais) eficazes, a colaboração foi o quarto atributo mais frequentemente citado em pesquisa realizada por Mitchell, O'Leary e Gerard (2015), com entrevistas em profundidade entre 152 líderes de ONGs localizadas nos Estados Unidos, representantes dos principais setores da atividade organizacional.

As ONGs frequentemente se envolvem em colaborações, contribuindo com a eficácia organizacional, para alcançar melhores resultados e aumentar a escala ou amplitude de seus programas. Na pesquisa dos autores foram examinadas perspectivas dos gestores públicos e dos líderes de ONGs sobre a colaboração, em um esforço para promover a compreensão mútua e contribuir para colaborações interorganizacionais mais eficazes no futuro. A análise revelou que “uma percepção de ligação entre colaboração e desempenho é o principal catalisador para o engajamento em colaboração como estratégia de gestão.” (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 706).

Os autores concluíram, em termos gerais, que os entrevistados de todos os setores veem a relação entre colaboração e desempenho muito positivamente, embora citem uma variedade de preocupações específicas, reconhecendo, ainda, as consequências potencialmente negativas da colaboração.

Para que haja uma abordagem eficaz nas ações voltadas aos maiores desafios públicos, como habitação, pobreza, economia, educação, poluição, entre outros, a colaboração entre fronteiras organizacionais torna-se essencial. Além disso, o objetivo de melhorar a eficácia e o desempenho dos programas, e a própria tecnologia que contribui com as organizações públicas e sem fins lucrativos através do compartilhamento de informações de forma integrada, estão entre fatores que fomentam a colaboração (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 686). Como mencionado pelos autores,

[...] por meio da participação em uma rede de políticas, por exemplo, organizações podem promover as opiniões ou desejos de seus membros ou grupos constituintes, obter acesso a funcionários ou processos de decisão e cultivar alianças políticas, ganhando legitimidade política ou autoridade, e promovendo políticas organizacionais ou programas. (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 688).

Neste contexto, os gestores do governo local descrevem a natureza dos problemas públicos, a interdependência das missões e a necessidade de decisões serem informadas pelas perspectivas das partes interessadas como impulsionadores da colaboração (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 693). “Além disso, a colaboração é vista como um mecanismo importante para alavancar ou coordenar recursos escassos, como fundos, tempo, pessoal, mas também conhecimento, novas perspectivas e redes.” (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 693).

Quanto aos aspectos negativos, os gerentes do governo local apontaram algumas características como o processo demorado, o que pode gerar conflitos entre as organizações colaboradoras e o público. Mencionaram uma possível perda de recursos, como pessoal, financiamento ou apoio político, “já que, às vezes, os esforços colaborativos podem não trazer resultados.” (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 695).

No entanto, através de pesquisa com entrevistados, observou-se que estes veem a colaboração como uma chave estratégica de gestão e liderança para melhorar o desempenho e, geralmente, experimentam resultados de desempenho bem-sucedidos. Além dos resultados diretos de desempenho, os entrevistados dos três grupos – administradores públicos locais, gestores públicos federais e empresas sediadas nos Estados Unidos líderes de ONGs transnacionais – recebem benefícios da colaboração, como a aprendizagem organizacional e relacionamentos aprimorados, que podem contribuir para ganhos de longo prazo (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015). Os autores afirmam que:

[...] enquanto os entrevistados conectam colaboração com o desempenho e expressam um compromisso com a colaboração contínua, eles concordam que a colaboração pode ser custosa em termos de poder, tempo, processo e procedimentos complexos. Além disso, os líderes pesquisados disseram que ter missões, metas e ganhos comuns é essencial para uma colaboração bem-sucedida e ganhos de desempenho. (MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015, p. 710).

O artigo de Abouassi, Makhoul e Whalen (2016) examina as capacidades das ONGs no engajamento em colaboração, fornecendo um estudo de ONGs ambientais no Líbano. As organizações sem fins lucrativos se esforçam, segundo os autores, para melhorar continuamente a eficácia e a sustentabilidade de seus programas, a eficiência do serviço e a prestação de contas. Normalmente, os gerentes enfrentam a necessidade de atingir esses objetivos apesar dos recursos limitados. Por essa razão, a colaboração com outras organizações tornou-se uma estratégia tática cada vez mais favorecida. Os autores demonstraram que as organizações que têm capacidade suficiente de recursos humanos, mais recursos tecnológicos e empregam mais mulheres no nível de liderança, provavelmente buscam mais colaboração do que em outras organizações. Destacam, com base nessa pesquisa, que as organizações lideradas por gerentes mulheres tendem a se envolver e participar de colaborações com mais frequência do que as organizações lideradas por homens (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016, p. 438).

Além disso, as organizações que geram receitas internas mais altas têm menor probabilidade de buscar colaboração (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016). Embora os recursos tecnológicos avançados não estejam disponíveis em todas as organizações, o uso desses recursos significa maior visibilidade e capacidade de moldar a imagem desejável para apresentar ao público, bem como aos parceiros.

Pesquisas sugerem que organizações sem fins lucrativos reconhecem a importância crescente das mídias. Os estudos mostraram que as ONGs usam mídias sociais e outras tecnologias baseadas na web para “simplificar funções de gerenciamento” e interagir com outras organizações. Essas interações entre as organizações podem desenvolver fortes relações colaborativas (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016, p. 440).

Para os autores,

[...] as ONGs estão cada vez mais engajadas na colaboração interorganizacional para otimizar o alcance de seus objetivos... tais relações colaborativas podem afetar e ser afetadas por recursos organizacionais, estilos e práticas gerenciais. Para as ONGs, a gestão de recursos humanos é um fator importante no sucesso organizacional. O mesmo pode ser dito sobre a importância dos recursos financeiros e ferramentas tecnológicas. Todos têm implicações substanciais para a capacidade e prontidão de uma organização em colaborar. (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016, p. 446).

6.3 FERRAMENTAS DA GOVERNANÇA COLABORATIVA

O artigo de Scott e Thomas (2016) dá enfoque ao papel dos gestores públicos como líderes, incentivadores e seguidores da governança colaborativa. Os autores desenvolvem proposições que contextualizam a escolha dos líderes: como a estrutura institucional e a estratégia organizacional se cruzam para influenciar as maneiras pelas quais os gestores públicos projetam e implementam a governança colaborativa e quais os motivos que levam os gestores públicos a escolher papéis específicos dentro das instituições colaborativas.

A governança colaborativa é comum em várias áreas políticas, incluindo desenvolvimento econômico, orçamento municipal, saúde pública, serviços humanos, proteção ambiental, transporte e uso da terra (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 191). Assim, a pesquisa se propôs a compreender como os gestores públicos decidem apoiar arranjos de governança colaborativa em vez de usar os seus recursos limitados para implementar ferramentas políticas de forma unilateral. A governança colaborativa, adotada estrategicamente, é um meio pelo qual as metas públicas podem ser realizadas, ou seja, direcionadas para um propósito público. No entanto, a governança colaborativa não se refere a uma única ferramenta; pode referir-se a muitas ferramentas diferentes – isoladamente ou em conjunto – que servem para moldar e guiar a ação coletiva (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 193).

Sob a perspectiva dos gestores públicos, a governança colaborativa (considerada pelos autores como termo abrangente para inúmeras estruturas e processos usados para moldar a ação coletiva entre organizações independentes) representa um conjunto de ferramentas para a solução de problemas públicos. Essas ferramentas incluem acordos de partilha informal, contratos de partilha de serviços, Parcerias Público-Privadas (PPPs), acordos conjuntos de poderes, autoridades regionais intergovernamentais, consolidações cidade-país, fóruns deliberativos, planejamento participativo e grupos consultivos de partes interessadas (SCOTT; THOMAS, 2016).

Para os autores, o termo “governança colaborativa” abrange “elaboração colaborativa de políticas” e “gestão colaborativa” (SCOTT; THOMAS, 2016). Já as ferramentas colaborativas e ferramentas políticas diferenciam-se. Aquelas são como a deliberação de partes interessadas, podendo ser um meio de aumentar a eficácia

de uma ferramenta política, como um sistema de permissões negociáveis (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 195).

O papel da governança colaborativa na promoção da coordenação ou cooperação entre fronteiras geográficas é um tema comum na literatura, talvez o mais proeminente relacionado ao papel que as ferramentas de governança colaborativa podem desempenhar no desalinhamento entre os processos ecossistêmicos e a propriedade jurisdicional. Quando um governo é pequeno demais para lidar efetivamente com um problema, a colaboração com as jurisdições vizinhas pode servir para expandir os esforços de políticas e gestão para uma escala relevante (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 197). Para colaborações de maior risco que exigem grandes investimentos iniciais em infraestrutura, como água e esgoto, a criação de uma autoridade interorganizacional formal é mais provável. Em qualquer caso, os gestores públicos podem potencialmente reduzir o custo unitário de fornecer um determinado serviço, obtendo economias de escala por meio de parcerias colaborativas com organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos em vários níveis institucionais (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 198).

Quando um líder, no papel de decisão pública, acredita que o resultado do interesse é um produto de múltiplos fatores interdependentes, mas só tem autoridade estatutária para agir de certas maneiras, envolver-se com outras organizações pode ser uma maneira de facilitar diferentes tipos de intervenções (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 199). Assim, os autores argumentam que os gestores públicos usam a governança colaborativa – uma caixa de ferramentas de processos e estruturas colaborativas – para atingir metas políticas e, conseqüentemente, a decisão de dedicar recursos às ditas ferramentas colaborativas pode ser entendida por meio da ligação de restrições estruturais e interesses estratégicos (SCOTT; THOMAS, 2016, p. 209).

6.4 DESEMPENHO DAS REDES COLABORATIVAS

Para Cristofoli, Macciò e Pedrazzi (2015, p. 511), a literatura sobre redes sugere a existência de um relacionamento entre estrutura de rede, mecanismos e gestores, com os últimos aspectos dependendo do primeiro. Em segundo lugar, ela revela que as relações pessoais entre os membros da rede são outro mecanismo

importante que pode afetar o sucesso da rede. Em terceiro lugar, ela parece desafiar a importância de um gerente de rede para o sucesso da rede. Nos casos examinados pelos autores, as redes mais integradas e centralizadas parecem ter menos mecanismos de funcionamento formalizados e o poder centralizado na figura do gerente de rede. Em contraposição, quanto menos a rede é centralizada em uma organização ou ator, a confiança parece ser o elemento mais importante, além do compartilhamento do poder. Os estudos dos autores sugerem que os gerentes de uma rede bem estabelecida e integrada devem adotar um estilo de governança mais flexível e informal, confiando nas relações entre as pessoas (CRISTOFOLI; MACCIÒ; PEDRAZZI, 2015, p. 512).

Para estabelecer tais formulações, os autores coletaram dados por meio de um estudo de casos múltiplos com foco na colaboração para a prestação de serviços de assistência domiciliar na Suíça. A questão central da pesquisa é a relação entre a estrutura da rede, seus mecanismos e os gerentes que, de forma conjunta, afetam o desempenho da rede. Os resultados sugeriram que, enquanto o sucesso em redes bem integradas e centralizadas parece depender da presença de um gerente de rede que motiva e lidera as pessoas a atuarem além dos limites das regras e procedimentos, nas redes integradas de forma multicêntrica sugere-se que o sucesso depende da capacidade em acompanhar as regras, procedimentos e compartilhar responsabilidades entre vários administradores de rede (CRISTOFOLI; MACCIÒ; PEDRAZZI, 2015, p. 490).

6.5 PLATAFORMAS COLABORATIVAS

No trabalho de Ansell e Gash (2018), os autores sugerem o conceito de plataformas colaborativas para fornecer informações úteis sobre a estratégia da governança colaborativa como um instrumento de política genérica. Com base em uma abordagem teórica da organização, as plataformas colaborativas são definidas como organizações ou programas com competências e recursos dedicados para facilitar a criação, a adaptação e o sucesso de projetos de redes colaborativas múltiplas ou em andamento.

Os autores diferenciam o conceito de governança colaborativa e colaboração, além de introduzirem o conceito de plataforma colaborativa. No passado, governos,

organizações internacionais, comunidades locais e fundações, por muitas vezes, viraram-se para a governança colaborativa como um último recurso quando outras estratégias falhavam. Mais recentemente, eles começaram a vislumbrar a governança colaborativa como um instrumento político proativo em grande escala. Desta forma, os autores propõem denominar essas organizações multissetoriais de plataformas colaborativas, que entendem no mais amplo sentido de serem estruturas para promover a governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2018, p. 17).

Os autores citam o programa francês de prevenção à obesidade – “Juntos Vamos Prevenir a Obesidade Infantil” (*Ensemble Prévenons l'Obésité Des Enfants*), o que se caracteriza como uma plataforma que objetiva prevenir a obesidade em crianças. Iniciado na França em 2004, tornou-se o maior programa global de prevenção da obesidade. O termo plataforma pode simplesmente refletir qualidades das plataformas poderosas como a Apple, mas sem fornecer uma visão analítica. Já uma plataforma colaborativa é uma organização ou programa com competências, instituições e recursos dedicados para facilitar a criação, adaptação e sucesso de múltiplos ou contínuos projetos colaborativos ou redes (ANSELL; GASH, 2018, p. 20).

O valor agregado de um conceito como plataforma colaborativa deve visualizá-la como um nexo de múltiplas colaborações ou redes (ANSELL; GASH, 2018, p. 20). As plataformas tendem a operar em um contexto de ação distribuída, o que significa que elas servem como um guarda-chuva para muitas atividades diversas e semi-independentes e atores (ANSELL; GASH, 2018, p. 23).

O conceito de plataforma tem o potencial de descrever uma família de estratégias de governança. Esse potencial pode ser, às vezes, obscurecido por uma estreita associação do conceito com plataformas de *softwares* ou internet. Uma característica comum de todas as plataformas organizacionais é que seu propósito serve para criar uma base sobre a qual um conjunto distribuído de atividades pode se desenvolver (ANSELL; GASH, 2018, p. 26). As plataformas ajudam a facilitar os relacionamentos colaborativos “muitos-para-muitos” (multilaterais). Podem ser reconfiguráveis, de forma flexível, ou seja, organizadas e reorganizadas para atender às necessidades de constantes mudanças. Além de descrever como plataformas colaborativas estão sendo usadas para ampliar ou aprofundar a governança colaborativa, o objetivo teórico do artigo foi, segundo os autores, expandir o uso do conceito de plataforma além da tecnologia da informação e da governança na

administração pública. Elas possuem autoridade coercitiva com capacidade limitada para alinhar e arbitrar a ação de diferentes partes interessadas frequentemente críticas para o seu sucesso (ANSELL; GASH, 2018, p. 29).

6.6 INOVAÇÃO COLABORATIVA E METAGOVERNANÇA

Os autores Sorensen e Torfing (2016) mencionam que:

[...] uma nova vertente da teoria da inovação do setor público baseia-se em *insights* recentemente desenvolvidos pelas teorias de inovação do setor privado que enfatizam a importância de alianças e sistemas de inovação público-privados. Tais *insights* são combinados com novas ideias de teorias de governança colaborativa que ressaltam o papel do intercâmbio e da aprendizagem mútua. (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 826).

Para os autores, além da crise econômica e suas consequências, a proliferação de problemas públicos perversos, como falta de moradia, dificuldade da integração de imigrantes e de refugiados, mudanças climáticas e o crime organizado também fortalecem uma agenda pública de inovação (SORENSEN; TORFING, 2016).

Outro fator é a crescente desconfiança dos cidadãos com os políticos eleitos e seu desencanto geral com a democracia representativa. Isto induz a inovações democráticas que objetivam conceder aos cidadãos papéis mais ativos e diretos no governo da sociedade. E, considerando o contexto da realização do artigo, o fator final mencionado pelos autores são as pressões competitivas de China, Índia, Brasil e outras economias emergentes e em crescimento que são alimentadas pela globalização contínua de mercados mundiais. “Esses quatro fatores explicam o crescente interesse pela inovação pública entre os políticos, os gestores, especialistas em políticas e meios de comunicação de massa.” (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 827). Dentro deste contexto,

[...] embora ainda se reconheça que o empreendedorismo e a concorrência são inovações importantes, as ideias mais recentes associadas à Nova Governança Pública emergente sugerem que a colaboração é superior em inovação. A liderança estratégica é indispensável para colocar a inovação na agenda pública e para alocar tempo e recursos para a busca da inovação. A concorrência fornece aos atores públicos uma forte motivação para inovar. No entanto, a colaboração é o que realmente produz inovações, já que estimula a aprendizagem mútua e transformadora e gera apoio para a realização de novas ideias disruptivas. (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 828).

Para os autores, “uma maneira de transformar a inovação pública em um esforço mais permanente e sistemático é institucionalizar arenas onde a inovação colaborativa pode ocorrer” (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829).

A formação de redes de governança como forma de facilitar e estimular a colaboração entre os atores relevantes e público, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, conforme aponta uma literatura crescente. Assim, “os governos podem compartilhar a responsabilidade governamental com atores externos que podem trazer novas ideias, competências e recursos para a mesa.” (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829). E o que seria uma “rede de governança”? Para os autores, pode ser definida como:

[...] uma institucionalização horizontal da interação de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, que colaboram em um esforço compartilhado para definir e criar valor público por meio de um processo de autorregulação regulamentada. (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829).

Porém, os autores ressaltam que:

[...] os teóricos de governança concordam que as redes de governança nem sempre contribuem para produzir valor público, seja porque os atores relevantes não estejam incluídos – ou as tarefas e objetivos são muito vagos ou mal definidos, ou existem diferenças culturais ou conflitos de interesse que impedem a troca de recursos – ou porque há um desalinhamento entre a estratégia seguida pela rede e a estratégia global do governo. (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829).

Neste sentido, diante da possibilidade de falha na rede de governança, os pesquisadores desenvolveram o termo “metagovernança”, “para descrever maneiras pelas quais as autoridades públicas e os atores centrais, capazes e legítimos, podem realizar a gestão das redes de governança sem reverter muito às formas tradicionais de comando e controle.” (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 829). E quem é o metagovernador? “É um ator, ou um grupo de atores, que pretende(m) iniciar, apoiar e orientar a colaboração em redes de governança para garantir que elas contribuam para a produção de valor público.” (SORENSEN; TORFING, 2016, p. 830).

Em conclusão, os autores mencionam que enquanto as primeiras estratégias para estimular a inovação pública celebram a liderança empreendedora de cima para

baixo e a competição privada, estratégias recentes, a qual se caracterizam como emergentes, inspiradas na tentativa de fundir a inovação com a teoria da governança, tendem a ver a colaboração entre atores públicos e privados como o condutor da inovação pública (SORENSEN; TORFING, 2016).

6.7 VANTAGEM COLABORATIVA

Imprimindo o contexto da vantagem colaborativa na literatura, o estudo de Doberstein (2016) indaga se os resultados das políticas de governança colaborativa são substancialmente diferentes daquelas que seriam produzidas a partir de políticas burocráticas mais tradicionais. O foco do estudo está no papel da governança colaborativa como uma ferramenta para a implementação de política pública.

Embora existam conceitos e termos variados para descrever padrões de governança, tal como governança de rede, parcerias, Nova Governança Pública, governança participativa e Gestão Pública Colaborativa, todos eles compartilham do pressuposto de relações entre governo interdependente e atores da sociedade civil ao colaborarem e se engajarem para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas (DOBERSTEIN, 2016, p. 839).

No entanto, “décadas de pesquisa sobre governança colaborativa descobriram que realizar a “vantagem colaborativa” é muitas vezes muito difícil, dada a multiplicidade de atores, organizações e interesses a serem gerenciados.” (DOBERSTEIN, 2016, p. 819). O artigo emprega uma abordagem de observação através de um experimento natural em governança colaborativa para políticas de falta de moradia em Vancouver, Canadá.

Para o autor, a prática do governo mudou nos últimos 30 anos, a partir de um contexto de política dominante do Estado, para uma política em que a influência é mais horizontalmente distribuída entre os atores estatais e a sociedade civil. A literatura sobre governança e vantagem colaborativas possui a tendência de observar esses arranjos de forma eminentemente positiva, apesar de estudos empíricos demonstrarem dificuldades no gerenciamento destas relações entre atores, instituições e interesses concorrentes (DOBERSTEIN, 2016, p. 820)

O autor situa seu trabalho na literatura de governança colaborativa, mas ressalta que existem outras conceituações dessas tendências emergentes de

governança, incluindo "governança de rede", "governança participativa fortalecida", "parcerias" e "Gestão Pública Colaborativa". Todas essas abordagens

[...] são fundamentalmente enraizadas na investigação de arranjos multiorganizacionais envolvendo atores do Estado e da sociedade civil designados para resolver problemas de políticas públicas ou de coordenação que não podem ser resolvidos por uma agência, departamento ou organização da sociedade civil agindo isoladamente. (DOBERSTEIN, 2016, p. 821-822).

Para Doberstein (2016, p. 822), a governança colaborativa é baseada em uma ética deliberativa para a tomada de decisões. Os burocratas e os atores da sociedade civil apresentam diferenças sistemáticas na análise de políticas e na tomada de decisões, o que corrobora com uma questão empírica crítica para a pesquisa em governança colaborativa. Os agentes da sociedade civil podem oferecer uma diversidade de experiências vividas, ou seja, conhecimento tácito e, portanto, conteúdo sobre o que realmente funciona. No entanto,

[...] os burocratas também enfrentam estruturas de incentivo bastante diferentes dos atores da sociedade civil na governança colaborativa, tendendo a operar em um ambiente institucional que gera aversão ao risco e recompensa interpretações convencionais de problemas e soluções da política. (DOBERSTEIN, 2016, p. 823).

Os dados pesquisados pelo autor revelaram que “a sociedade civil e os atores burocráticos trazem diversos conhecimentos e perspectivas para a questão política, mas também revelam que as deliberações podem ser um verdadeiro local de persuasão e transformação entre os atores na governança colaborativa.” (DOBERSTEIN, 2016, p. 837). A vantagem colaborativa produz um conjunto de resultados programáticos e de políticas que não seriam selecionados de outra forma, ou seja, sem o esforço colaborativo ou tomada de decisão coletiva (DOBERSTEIN, 2016, p. 837).

Outrossim,

o estudo constatou três características do desenho institucional e de liderança na governança colaborativa que emergem como particularmente consequentes às deliberações e à tomada de decisões para produzir uma vantagem colaborativa em termos de políticas: tempo, tarefa e objetivo. (DOBERSTEIN, 2016, p. 838).

Os autores Bryson, Ackermann e Eden (2016) apresentam uma abordagem para descobrir a vantagem colaborativa multiorganizacional por meio do uso de um conjunto específico de categorias relacionadas a objetivos e mapeamento de estratégia visual em sessões facilitadas de elaboração de estratégias de grupo. Para os autores, os estudiosos argumentam que uma nova abordagem para a Gestão Pública está emergindo, indo além da Administração Pública tradicional e da Nova Gestão Pública. Neste sentido,

[...] a colaboração e a colaboração intersetorial emergiram como marcas da nova abordagem, na qual os gestores públicos frequentemente devem trabalhar em conjunto com organizações sem fins lucrativos, empresas, mídia e cidadãos para alcançar objetivos públicos. (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016, p. 912).

A vantagem colaborativa é o ganho que a colaboração traz quando as organizações colaboradoras alcançam juntas o que elas não alcançariam separadamente. Como pergunta central da pesquisa de Bryson, Ackermann e Eden (2016) está a indagação de como os possíveis colaboradores podem ser estimulados a descobrir qual é a vantagem colaborativa, comparando-se ações realizadas isoladamente ou de forma conjunta, em circunstâncias específicas.

Os autores argumentam que a vantagem colaborativa é mais facilmente compreendida pela elaboração de uma teoria relacionada aos objetivos organizacionais e à gestão estratégica. No entanto, o desafio é que as organizações envolvidas na colaboração podem necessitar de ajuda para identificar metas compartilhadas que não afetem negativamente a capacidade de cumprir suas metas organizacionais básicas (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016, p. 913).

A vantagem colaborativa orientada para o valor público considera o trabalho conjunto dos parceiros colaborativos. No caso das organizações públicas, muitos ou a maioria dos objetivos principais podem ser obrigatórios. Os objetivos principais compartilhados são aqueles que são os mesmos para duas ou mais organizações e não podem ser facilmente alcançados, exceto pela colaboração. (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016, p. 914).

Os autores ressaltam que:

[...] o aumento contínuo do escrutínio, a ênfase em indicadores de desempenho mais quantificáveis e a pressão pela austeridade podem reduzir a eficácia geral das organizações governamentais, dificultando potencialmente a consecução de metas básicas compartilhadas e objetivos de valor público além dos objetivos principais. (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016, p. 922).

Argumentam, por fim, que a abordagem emergente para a Administração Pública deve incorporar essa visão mais expansiva e voltada para o valor público da vantagem colaborativa (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016, p. 922).

6.8 ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO INTERORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

No artigo de Lu (2015), usando dados de 122 organizações sem fins lucrativos de serviços humanos em Maryland, nos Estados Unidos, descobriu-se que as colaborações interorganizacionais estimulam a defesa progressiva, enquanto a competição intra e inter-setoriais por recursos e a formalização organizacional dificultam o desenvolvimento de defesa na prestação de serviços aos clientes e usuários, às organizações de serviços humanos com o papel de conectar populações marginalizadas e aos formuladores de políticas públicas que agem como intermediários cívicos (LU, 2015, p. 509).

Uma abordagem importante do trabalho relata que “ao representar os interesses das populações vulneráveis, as organizações sem fins lucrativos chamam atenção nas causas subjacentes dos problemas sociais e promovem mudanças políticas em apoio à justiça social.” (LU, 2015, p. 509).

No ambiente de recursos das organizações sem fins lucrativos de serviços humanos, a autora enfoca, em sua pesquisa, as dinâmicas de competição interorganizacional e da colaboração. A colaboração interorganizacional pode tornar o ambiente mais estável e previsível, pois

[...] é outra estratégia que as organizações adotam para melhorar as perspectivas de sobrevivência. Como nenhuma organização pode ser totalmente autossustentável, as organizações precisam avançar além de seus próprios limites e se engajar em relações cooperativas com as demais. (LU, 2015, p. 512).

A autora defende que o maior envolvimento das organizações sem fins lucrativos em colaborações interorganizacionais poderia levar a mais inovações e mudanças sociais. Já a competição, por outro lado, cria escassez de recursos e pressões de legitimidade, aumentando ainda mais o risco de fracasso organizacional. “As organizações que operam em nichos competitivos são mais propensas a tomar ações defensivas para proteger ameaças externas e melhorar suas perspectivas de sobrevivência.” (LU, 2015, p. 511).

As recessões econômicas tornam os recursos das organizações sem fins lucrativos cada vez mais escassos e com controle mais rigoroso, desafiando seu crescimento. Além disso, cortes orçamentários dos governos enfraquecem a capacidade estatal de financiamento de serviços públicos, o que coloca as necessidades de serviços residuais para organizações sem fins lucrativos. E, com a ascensão da privatização influenciada por ideologias liberais, um novo cenário é apresentado às organizações sem fins lucrativos de serviços humanos (LU, 2015, p. 518).

6.9 ESTRATÉGIA DA COLABORAÇÃO EM ÁREAS METROPOLITANAS

O estudo de Lee (2015) investiga a estratégia da colaboração entre jurisdições locais em um ambiente competitivo e questiona como as jurisdições fragmentadas em uma área metropolitana veem um ao outro como parceiro cooperativo e quais fatores influenciam para relações colaborativas entre eles.

“O governo central tem gradualmente delegado poder e autoridade aos governos locais, mas sem apoio financeiro.” (LEE, 2015, p.171). Já os governos locais, individualmente, ao focar no estabelecimento da sua própria base econômica, competem com outras jurisdições. No entanto, esta intensa competição resultou no uso extravagante de recursos através de investimentos redundantes, externalidades econômicas negativas e deseconomias de escala. Portanto, os governos locais consideraram colaborar com outras jurisdições a fim de maximizar os benefícios e minimizar os custos através de ações coletivas - instituições colaborativas ou programas colaborativos - que podem levar a uma simbiose ganha-ganha (LEE, 2015, p.171-172).

Ao mesmo tempo em que o apoio financeiro é reduzido, os governos locais têm de competir para garantir sua própria base econômica local. Comunidades individuais são passíveis de buscar benefícios econômicos através da competição com comunidades remotas, como em locais adjacentes. Governos locais iniciam com competência a construção de infraestrutura como aeroportos locais, trânsito ferroviário leve ou portos, marketing em marcas de cidades, parques industriais ou centros de pesquisa, e sugerem o fomento para instalação de empresas em suas jurisdições. (LEE, 2015, p. 172).

As redes de políticas informais ajudam os governos locais a garantir a sua autonomia, bem como a se beneficiar das relações sem a política de conflitos ou processos formais complexos. Os governos locais provavelmente procuram parceiros incorporados em ambientes de rede para minimizar os riscos de colaboração (LEE, 2015, p. 173). “As comunidades com status socioeconômicos semelhantes são mais propensas a colaborar uma com a outra. Em particular, os governos locais que têm níveis de renda semelhantes tendem a possuir orientações políticas parecidas para o desenvolvimento.” (LEE, 2015, p. 175).

A pesquisa também tomou a posição de que os aspectos políticos e institucionais do governo local facilitam ou restringem a colaboração como estratégia de desenvolvimento. Exemplificando,

[...] um prefeito sob a forma de conselho-prefeito do governo tende a considerar não somente sua preferência política, mas também as preferências políticas de grupos de interesse que lhe fornecem apoio político, aumentando a chance de ser reeleito. Por outro lado, os gestores municipais sob a forma de conselho-gerente tendem a explorar estratégias de desenvolvimento além das opções tradicionais e experimentar diferentes inovações... (LEE, 2015, p.175).

Os resultados da análise realizada neste estudo revelaram que a similaridade do tamanho da população e no caso das jurisdições pertencentes ao mesmo país ou geograficamente vizinhas são fatores importantes na colaboração. Isso significa que, em um ambiente fragmentado e competitivo, cada jurisdição busca isoladamente seu próprio crescimento econômico, mas, em jurisdições com semelhanças entre atributos físicos, políticos e geográficos, tais atributos desempenham papéis relevantes no estabelecimento de relações colaborativas para o desenvolvimento econômico (LEE, 2015, p. 183).

7. DISCUSSÃO: PROPOSTA DE UMA NOVA AGENDA DE PESQUISAS

No que tange às inclinações atuais mais impactantes acerca do tema, extraídas da Revisão Integrativa (RI) e do levantamento bibliográfico para incentivar uma nova agenda de pesquisas no campo que aponte caminhos para o desenvolvimento de metas globais para a Administração Pública, tem-se as Parcerias Público-Privadas ou PPPs (TORCHIA; CALABRÒ; MORNER, 2015), ONGs (MITCHELL, 2015; MITCHELL; O'LEARY; GERARD, 2015; ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016), ferramentas da governança colaborativa (SCOTT; THOMAS, 2016), desempenho das redes colaborativas (CRISTOFOLI; MACCIÓ; PEDRAZZI, 2015), plataformas colaborativas (ANSELL; GASH, 2018), inovação colaborativa e metagovernança (SORENSEN; TORFING, 2016), vantagem colaborativa (DOBERSTEIN, 2016; BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2016), a estratégia da colaboração interorganizacional no âmbito das organizações sem fins lucrativos (LU, 2015) e a estratégia da colaboração em áreas metropolitanas (LEE, 2015).

Apesar do crescimento de publicações e do interesse acadêmico pelas pesquisas sobre a colaboração na Gestão Pública, há limitações e desafios conceituais e metodológicos. A quantidade de estudos de casos vem revelando que a base conceitual está em construção. Há diversidade de normas entre os países e localidades, tanto na forma da condução de políticas públicas como em questões culturais, que afetam as redes de colaboração. Neste quadro, objetivou-se documentar as formas colaborativas e o grau de influência na Administração Pública, daí a seleção de trabalhos com metodologia mista, para a proposta de uma nova agenda de pesquisas que considere as metas globais de desenvolvimento que exigem do Poder Público adaptações ao ambiente institucional local ou regional, subnacional ou nacional, para concretizar a estratégia da colaboração como política de planejamento.

O surgimento das redes de governança, na conjuntura de exigência da sociedade por eficiência, controle de gastos públicos e decisões coletivas, caracteriza-se na literatura como interação entre diversos atores com certa estabilidade, tomada de decisão e questões complexas sob o estímulo da crítica às formas ortodoxas de governança em termos de hierarquias e mercados. As estruturas da Administração Pública tradicional, por serem excessivamente rígidas, provocaram reações

comportamentais dos gestores públicos e organizações para melhorar o desempenho das ações de interesse público, em um viés democrático e de constante avanço tecnológico que vêm impondo novo ritmo às relações governamentais com os cidadãos. Instituições importantes, como o Banco Mundial, a União Europeia (UE), as corporações multinacionais, *think tanks* privados e governos nacionais, conduzem recomendações para formação e uso de alianças estratégicas, parcerias e redes interorganizacionais, uma vez que são percebidas como a chave para uma governança mais flexível, dinâmica e proativa (SORENSEN; TORFING, 2009, p. 236).

A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), fundamentada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), por exemplo, é uma entidade de direito público ligada ao Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação por meio da Secretaria de Estado de Cooperação Internacional (SECI) da Espanha, voltada às relações de cooperação e colaboração com outros países. É órgão de gestão da política espanhola de cooperação internacional para o desenvolvimento. Fomenta a execução de políticas para o desenvolvimento no combate à pobreza e com foco na promoção do desenvolvimento humano sustentável nos países em desenvolvimento, particularmente escolhidos por um Plano Diretor revisto a cada quatro anos (AECID, 2013).

O regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, no âmbito do Brasil, previsto na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e alterações posteriores, utiliza-se, entre outros, de um instrumento jurídico denominado “termo de colaboração”. O conceito legal de “termo de colaboração”, para os fins específicos desta Lei, em seu art. 2º, inciso VII, é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. Assim, a reciprocidade e o propósito público, elementos importantes da colaboração na Gestão Pública, também estão presentes no Marco regulatório do Terceiro Setor brasileiro.

Ainda no Brasil, dentro deste contexto de esforços colaborativos, nos termos da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e alterações posteriores, para a realização de objetivos comuns e para promover o desenvolvimento sustentável, foi criado o Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo

(Cioeste), atualmente composto pelos municípios de Araçariguama, Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista.

Para Alvares e Branco (2018),

[...] embora seja prematuro avaliar a efetividade do Cioeste, tendo em vista sua recente criação (novembro/2013), de maneira geral observa-se que a escolha pelo consorciamento é justificada, uma vez que se revela uma alternativa a que se socorrem os municípios brasileiros objetivando estimular sistemas cooperativos e o desenvolvimento regional. (ALVARES; BRANCO, 2018, p. 626).

Em outro arranjo metropolitano brasileiro, por meio da Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996 (estadual), foi criada a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) como unidade regional do Estado de São Paulo, compreendida pelo agrupamento dos Municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), que se apresenta como um instrumento de planejamento regional, desdobra-se em dois macro-objetivos até 2030, que são definidos como:

1. Consolidar o desenvolvimento urbano, no que se refere diretamente à redução de déficits e hiatos entre os municípios para os eixos Habitação, Mobilidade e Saneamento Básico; e 2. Fomentar o Desenvolvimento Econômico, que se relaciona à atração de novos investimentos e à consolidação de vocações e potencialidades existentes nos municípios e região. (PLANO METROPOLITANO..., 2014, p. 15).

Demonstrando a necessidade de internacionalização dos estudos sobre a estratégia da colaboração, o PMDE utilizou-se de experiências internacionais em gestão metropolitana, mencionando-se Boston (MA) e Portland (OR), nos Estados Unidos; Perth (WA), South East Queensland (QLD), na Austrália; Vancouver (BC), no Canadá; e Barcelona, na Espanha, verificando-se que

[...] todas as regiões estudadas possuem planos setoriais de transporte, viabilizados a partir da preocupação em organizar, de forma regional, a oferta da manutenção e operação de serviços urbanos e de infraestrutura, como água, esgoto, energia e transporte. (PLANO METROPOLITANO..., 2014, p. 19).

No caso da ONU, a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável institui um plano de ação com envolvimento dos países na busca da prosperidade, reconhecendo a erradicação da pobreza como maior desafio global. Em setembro de 2015, 193 Estados-membros reuniram-se em Nova York (EUA) como signatários por meio de um processo intergovernamental. Essa Agenda somente poderá ter eficácia com a parceria colaborativa e uma cooperação vantajosa para as nações e partes interessadas. A ambição dessa Agenda abrange o cumprimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas integradas e indivisíveis. Dentro destes objetivos, ressalta-se a parceria revitalizada como instrumento de mobilização e espírito de solidariedade global reforçada (ONU, 2015).

O objetivo 11 da Agenda 2030 da ONU, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, passa pelo processo da estratégia da colaboração na Gestão Pública, em suas variadas formas e configurações. Tanto a cooperação interlocal ou regional indicada na Análise Fatorial Exploratória (AFE) como a estratégia da colaboração em áreas metropolitanas, identificada na Revisão Integrativa (RI), permitem garantir acesso da população à habitação, transporte seguros e acessíveis, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, proteger o patrimônio cultural e natural, reduzir o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, dando atenção à qualidade do ar e gestão de resíduos municipais, espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas (ONU, 2015, p. 21-22).

O objetivo 17 da Agenda 2030 da ONU, com foco no fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável, traz as parcerias multisetoriais como reforço para esse objetivo, mediante compartilhamento de conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros. E mais. Incentiva as parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias (ONU, 2015, p. 27).

Com outra vertente da colaboração, a pesquisa Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC) realizada no Brasil dispõe sobre parâmetros e comparações sobre o perfil do investimento social privado no país, promovida pela associação privada sem fins lucrativos denominada *Comunitas*. A referida organização da sociedade civil brasileira estimula a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país e tem como missão fomentar alianças inovadoras intra e intersetoriais para o desenvolvimento sustentável, além de firmar parcerias com Municípios brasileiros. O relatório de 2018 indica que o setor privado investiu voluntariamente R\$ 2,4 bilhões de reais, equiparando-se aos padrões internacionais com referência à participação de investimentos no lucro bruto das corporações pesquisadas pelo CECP: *The CEO Force For Good* (BISC, 2018).

Neste relatório do BISC, identificou-se que o processo de adesão à Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável está em ritmo acelerado, com a adesão formal de empresas nos compromissos com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No período entre 2016 e 2018, segundo o relatório, mais que dobrou o percentual de empresas que se declaram formalmente comprometidas com os ODS (BISC, 2018, p. 4).

Com o objetivo de:

[...] intensificar a colaboração, alavancar recursos e promover a contribuição de institutos e fundações com a Agenda 2030, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) edificou a iniciativa global SDG Philanthropy Platform (SDGPP). A plataforma foi desenhada para otimizar a atuação do investimento social privado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), facilitando uma colaboração mais efetiva entre os stakeholders públicos, privados e da sociedade civil. (BISC, 2018, p. 140).

Outros países como Quênia, Gana, Zâmbia, Indonésia, Colômbia, Estados Unidos e Índia também estão inseridos na plataforma colaborativa, buscando aproximar as organizações filantrópicas dos governos subnacionais e nacionais, ampliar acesso a dados, fortalecer meios de implementação e conectar redes de atores capazes de potencializar soluções conjuntas (BISC, 2018, p. 140). Pela pesquisa realizada abrangendo um grupo de 259 empresas e 17 institutos/fundações empresariais instaladas no Brasil, “a maioria das empresas busca dialogar e fazer parcerias com organizações governamentais e alinhar a maior parte dos seus projetos

às políticas e às diretrizes estabelecidas em acordos internacionais.” (BISC, 2018, p. 86).

Em outro desenho colaborativo, países como o Brasil e Dinamarca firmaram uma colaboração internacional para a inovação: o caso do *Gnova* e do *MindLab*. Os dois laboratórios de inovação governamentais, o dinamarquês *MindLab* e o brasileiro *GNova*, unidade pertencente à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), estabeleceram parceria por meio de seus governos no âmbito de um projeto de cooperação internacional firmado no período de 2016 a 2018 entre a Dinamarca e o Brasil – Cooperação do Setor Estratégico da Dinamarca (*Danish Strategic Sector Cooperation – SSC*) com foco em inovação e digitalização. Neste caso, que ocorreu até dezembro de 2018, foram relatados aspectos positivos como aprendizagem colaborativa, além da criação do laboratório brasileiro, estruturação do *Gnova*, desenvolvimento de projetos e reflexões sobre a colaboração.

As formas de interação entre os laboratórios em cada etapa exploraram uma diversidade de ações para melhor responder ao contexto do *GNova*. Basicamente, as atividades consistiram em: formação, mentoria e acompanhamento de projetos, missões técnicas, composição de equipes mistas de projetos, facilitação da estratégia do *Gnova* e coprodução de materiais. (BRANDALISE; FERRAREZI; LEMOS, 2018, p. 65).

Por esta razão, como diretriz norteadora de uma Gestão Pública que ultrapasse os limites da Administração Pública Tradicional, da Nova Gestão Pública ou Nova Governança Pública ou, ainda, de uma Gestão Pública de Valor, sugere-se uma nova agenda de pesquisas que mensure se a estratégia da colaboração na Gestão Pública, incluindo as PPPs, ONGs ou Organizações sem fins lucrativos, as plataformas colaborativas, inovação e metagovernança, ferramentas de governança colaborativa e desenvolvimento metropolitano, contribuirá com a eficácia e efetividade no processo de conquista dos ODS e metas da Agenda 2030 da ONU.

Parâmetros globais para ações locais podem despertar o desenvolvimento das cidades, estados e nações e a concretização da colaboração como instrumento de planejamento, com a inserção de valores democráticos.

8. CONCLUSÃO

A dissertação identificou as fontes publicadas mais influentes na esfera internacional e estudou a evolução do tema de pesquisa, utilizando-se de referências bibliográficas citadas por um grupo relevante de autores e atuantes na área da Administração Pública e suas conexões. Esta análise foi conduzida sob a metodologia bibliométrica de que as referências estudadas são uma indicação justificada do predomínio das fontes de dados nas obras desses autores.

A estratégia da colaboração, explorada pelo presente trabalho com amplitude internacional, tem o potencial de aumentar ou restringir as capacidades de recursos organizacionais na busca de resultados compatíveis com as finalidades das instituições públicas e com os interesses das comunidades, o que enseja sua relevância para uma Gestão Pública transformadora.

Os gerentes públicos devem considerar, ao estabelecer a colaboração como estratégia, os componentes da supervisão, gerenciamento, ônus e requisitos adicionais necessários que são colocados na organização e seus recursos humanos. “Muitos fatores organizacionais, como recursos, tamanho e comprometimento, influenciam o impacto da colaboração sobre a organização, bem como a disposição e a disponibilidade de uma organização para colaborar.” (ABOUASSI; MAKHLOUF; WHALEN, 2016, p. 447). Já no nível político,

[...] os discursos de coordenação, colaboração e compartilhamento de conhecimento precisam ser acompanhados de estratégias que promovam o desenvolvimento da capacidade interna das organizações do setor público para utilizar evidências de pesquisa, em vez de depender unicamente de agências nacionais que têm que superar múltiplos limites para alcançar influência dentro dessas organizações. (KISLOV; BOADEN; HODGSON, 2015, p. 485).

Ainda que seja uma estratégia de unir esforços para atingir objetivos de interesse público, os trabalhos que abordam a estratégia da colaboração na Gestão Pública são fragmentados, em sua maioria fundamentados em estudo de casos em diversas áreas do campo da Administração Pública. No entanto, métodos inovadores de governança são necessários para enfrentar problemas sociais emaranhados.

Nesta direção, “novos tipos de empenhos colaborativos surgiram como resultado da incapacidade de arranjos hierárquicos burocráticos mais tradicionais, como os programas departamentais, para resolver esses problemas.” (KEAST et al., 2004, p. 363).

Na atualidade, os problemas complexos e transversais que os governos enfrentam exigem o uso mais eficaz das redes colaborativas, em contraponto à rigidez das hierarquias de comando e controle de mercados competitivos (BENINGTON, 2009, p. 244). Nesse sentido, as estruturas em redes são arranjos pioneiros do movimento de inovação e estímulos ao engajamento colaborativo.

“As redes, compreendidas como estruturas de interdependência, envolvem várias organizações ou parte delas, em que uma unidade não é meramente subordinada a outra hierarquicamente.” (O'TOOLE, 1997, p. 45). A noção de rede exclui meras hierarquias formais, mas inclui uma gama muito ampla de estruturas entre elas. Os esforços colaborativos envolvem diversas categorias, como os governos, por meio de estruturas de colaboração interinstitucionais, as organizações sem fins lucrativos e aquelas com fins lucrativos, já que a contratação governamental continua sendo uma indústria em crescimento (O'TOOLE, 1997, p.46).

“As redes intergovernamentais operam com representantes de diferentes órgãos públicos e não públicos e podem ser observados como arranjos estruturais distintos para realizar uma tarefa específica ou produzir um bem em particular ou serviço”. (AGRANOFF; MCGUIRE, 1998, p. 71). O trabalho em rede exige capacidade diferente de gestão de uma única organização (AGRANOFF; MCGUIRE, 1998, p. 85). Para Provan e Milward (2001, p. 414), a utilização das redes já tem sido foco de especialistas em políticas desde, pelo menos, a década de 1960.

O interesse dos teóricos sobre o estudo das relações entre as organizações surge “por um emergente reconhecimento pelos acadêmicos de que as empresas, as organizações sem fins lucrativos e o setor público, cada vez mais, formam alianças cooperativas como forma de aumentar a competitividade e a eficácia.” (PROVAN; MILWARD, 1995, p. 1).

No âmbito privado, na vanguarda do planejamento colaborativo, a organização formal canônica, com sua rigidez burocrática, é apontada na literatura como um veículo precário para a aprendizagem, sendo que as fontes de inovação não residem exclusivamente dentro das empresas. Por sua vez, são comumente encontradas nas

relações entre empresas, universidades, laboratórios de pesquisa, fornecedores e clientes (POWELL, 1990).

Na relação cooperada entre empresas privadas, as justificativas mais comuns para a colaboração “envolvem a combinação entre compartilhamento de riscos, acesso a novos mercados e tecnologias, agilidade no lançamento de produtos no mercado e habilidades complementares.” (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 116). Ainda neste sentido, “as novas tecnologias são um estímulo e foco de uma variedade de esforços cooperativos que buscam reduzir as incertezas inerentes associadas a novos produtos ou mercados.” (POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996, p. 117).

Já no âmbito da Administração Pública, a mera ação pública guiada pela suposição de hierarquia e rigidez pode trazer ineficiência e resultados que não geram valor público, em contraponto a uma influência colaborativa mais horizontalmente distribuída entre os atores estatais e a sociedade civil em um ambiente democrático e mais eficaz. E a estratégia da colaboração na Gestão Pública apresenta-se por diferentes formas e aspectos voltados às demandas públicas, o que permite extrair da literatura uma nova agenda de pesquisas sustentada para uma Administração Pública complexa, com multidisciplinariedade, inter-relações do campo de estudo e para aplicação em políticas dentro de um novo ambiente altamente tecnológico, com maior participação da sociedade, controle social e transparência.

Os resultados deste estudo possibilitam uma compreensão detalhada sobre as ligações e convergências existentes entre os autores e conceitos que abordam o tema da estratégia da colaboração na Gestão Pública, com variadas sondagens estatísticas de análise de citação, cocitação e fatorial exploratória, além de pesquisas atuais, palavras-chave e Revisão Integrativa (RI) da literatura, ressaltando que a abordagem do tema por casos internacionais provoca uma discussão mais ampla, possibilitando estimular uma Gestão Pública conectada à mobilização das nações para o desenvolvimento sustentável, adaptada ao seu respectivo ambiente normativo, sócio-econômico e cultural.

Na análise de citação, insere-se a revisão de literatura sobre governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008), redes, governança de redes e eficácia da rede (PROVAN; KENIS, 2008), colaboração multiorganizacional e intersetorial (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006), ação colaborativa (THOMSON; PERRY, 2006) e a Gestão

Pública Colaborativa (MCGUIRE, 2006). A partir da Análise Fatorial Exploratória (AFE) da matriz de cocitação da base original dos 136 artigos publicados na base da *Web of Science* (WoS), após minucioso levantamento das publicações e suas narrativas para um contexto de uma Gestão Pública inovadora, concentram-se cinco grupos de investigação, denominados eixos ou fatores, com uso de ferramenta estatística.

Mesmo com termos de pesquisa bem optados, uma pesquisa de banco de dados geralmente encontra estudos que não estão dentro do escopo da revisão. Essas publicações indesejadas podem alterar os resultados da análise bibliométrica, introduzindo *outliers* nas publicações citadas e reduzindo a validade dos resultados. (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 440-441).

No entanto, para afastar aspectos negativos desta metodologia, tal como realizada nesta dissertação, promoveu-se a leitura dos artigos, resumos e determinou-se qualitativamente quais publicações retornadas pela busca estão dentro do escopo da revisão (ZUPIC; ČATER, 2015, p. 441).

Os fatores estão inseridos em um ambiente de constante transformação da Administração Pública, ciclicamente modulada por crises econômicas, novas demandas da sociedade, competição interinstitucional, pluralidade cultural e política. Diante de um cenário interdisciplinar e relações multifacetadas, o primeiro fator dispõe sobre a estrutura da governança colaborativa (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; EMERSON; NABATCHI, 2015; MCGUIRE, 2006; BRYSON; CROSBY; STONE, 2006; THOMSON; PERRY, 2006; PROVAN; KENIS, 2008; ANSELL; GASH, 2008; AGRANOFF; MCGUIRE, 2001; SELSKY; PARKER, 2005; IMPERIAL, 2005; SORENSEN; TORFING, 2009). O segundo fator dedica-se a processos de coprodução, cooperação e colaboração (BOVAIRD, 2007; OSBORNE, 2006; AGRANOFF, 2006; WEBER; KHADEMIAN, 2008; STOKER, 2006; PROVAN; MILWARD, 2001). O terceiro fator acentua a eficácia e desempenho das redes de colaboração (KEAST et al., 2004; PROVAN; MILWARD, 1995; POWELL; KOPUT; SMITH-DOERR, 1996; KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010; TURRINI et al., 2010; O'TOOLE, 1997; MEIER; O'TOOLE, 2001). O quarto fator salienta a cooperação interlocal ou regional (FEIOCK; STEINACKER; PARK, 2009; LEE; LEE; FEIOCK, 2012; GULATI; GARGIULO, 1999); e o quinto fator evidencia o impacto do ambiente institucional (MEYER; ROWAN, 1977; DIMAGGIO; POWELL, 1983; GUO; ACAR, 2005; VAN SLYKE, 2007).

As redes colaborativas podem estimular mudanças de responsabilidade hierárquica e promoção de ideais democráticos (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 310). A tecnologia da informação é uma ferramenta que contribui com a superação de limitações e barreiras das concepções tradicionais de planejamento e prestação de serviços públicos, ao demonstrar a desatualização do gerenciamento público na busca de soluções para problemas que afligem os cidadãos. A atuação por meio da burocracia monolítica, de uma agência independente ou apenas uma unidade terceirizada deve ser revisada. Um novo *ethos* para a Administração Pública torna-se essencial e, nesse sentido, “o papel dos profissionais no apoio, encorajamento e coordenação das capacidades de coprodução dos usuários dos serviços e das comunidades em que vivem.” (BOVAIRD, 2007, p. 858).

Os impactos sociais e econômicos de políticas públicas e de ações governamentais ou comunitárias construídas em formas colaborativas ampliam caminhos para o desenvolvimento sustentável e impõem novos rumos à Gestão Pública com maior participação da sociedade.

Em conclusão, constata-se que o surgimento das organizações em rede e das ações colaborativas decorrem tanto de iniciativas concebidas para a ampliação do lucro, no caso do setor privado, como para buscar eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, no setor público. Ao inserir a estratégia da colaboração na gestão de políticas e organizações públicas, há uma elevação dos objetivos e metas como forma de inserção das práticas mais modernas de inovação, governança e inclusão social.

REFERÊNCIAS

ABOUASSI, K.; MAKHLOUF, N.; WHALEN, P. NGOs' Resource Capacity Antecedents for Partnerships. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 26, p. 435-451, jun. 2016.

AGRANOFF, R. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. **Public Administration Review**, v. 66, p. 56-65, dez. 2006.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big Questions in Public Network Management. **J Public Admin Res Theory**, v. 11, n. 3, p. 295-326, jul. 2001.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 8, p. 67-91, jan. 1998.

ALVARES, M. A. A.; BRANCO, M. S. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista Do Serviço Público**, v. 69, n. 3, p. 605-630, nov. 2018.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, out. 2008.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative platforms as a governance strategy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 1, p. 16-32, jan. 2018.

ANTERO, S. (org.); GRAEF, A.; SALGADO, V. **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Brasília: Editora IABS, 2012.

BENINGTON, J. Creating the Public in Order to Create Public Value? **International Journal of Public Administration**, v. 32 (3-4), p. 232-249, 2009.

BINGHAM, L. B., R. O'LEARY and C. CARLSON. 2008. Frameshifting Lateral Thinking for Collaborative Public Management. In Bingham, L. B. and R. O'Leary (eds) **Big Ideas in Collaborative Public Management**. New York: MESharpe, pp. 3-16.

BISC. Comunitas. **Beanchmarking em Investimento Social Corporativo**. Relatório 2018. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/bisc-publicacoes/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

BODIN, Ö.; SANDSTRÖM, A.; CRONA, B. Collaborative Networks for Effective Ecosystem-Based Management: A Set of Working Hypotheses. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. 2, p. 289-314, 2017.

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 7, p. 846-860, set./out. 2007.

BRANDALISE, I.; FERRAREZI, E.; LEMOS, J. **Colaboração internacional para inovação**: o caso do GNova e do Mindlab. Brasília: Enap, 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em 12 ago. 2019.

BRYSON, J.; CROSBY, B.; STONE, M. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 44-55, dec. 2006.

BRYSON, J.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Discovering Collaborative Advantage: The Contributions of Goal Categories and Visual Strategy Mapping. **Public Administration Review**, v. 76, n. 6, p. 912-925, nov./dez. 2016.

CAPES. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Relatório do Qualis Periódicos**. Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo - ano 2019. Brasília (DF), 2019.

CAPES. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Documento de Área**. Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo - ano 2016. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://capes.gov.br/images/documentos/Documentos_de_area_2017/27_ADMI_doc_area_2016_final_20jan2017.pdf Acesso em: 11 mar. 2019.

CELESTINO, V.; BUCHER-MALUSCHKE, J. Research on systemic psychology in Latin America: An integrative review with methods and data triangulation. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 34, e3443, jun. 2018.

CHARVET, F.; COOPER, M.; GARDNER, J. The intellectual structure of supply chain management: A bibliometric approach. **Journal of Business Logistics**, v. 29, n. 1, p. 47-73, 2008.

COOPER, D.; SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CRISTOFOLI, D.; MACCIÓ, L.; PEDRAZZI, L. Structure, Mechanisms, and Managers in Successful Networks. **Public Management Review**, v. 17, n. 4, p. 489-516, 2015.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DOBERSTEIN, C. Designing Collaborative Governance Decision - Making in Search of a 'Collaborative Advantage'. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 819-841, 2016.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An Integrative Framework for Collaborative Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, jan. 2012.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 4, p. 717-747, 2015.

FEIOCK, R.; STEINACKER, A.; PARK, H. Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. **Public Administration Review**, v. 69, n. 2, p. 256-270, mar./abr. 2009.

FERREIRA, M., PINTO, C.; SERRA, F. The transaction costs theory in international business research: a bibliometric study over three decades. **Scientometrics**, v. 98, n. 3, p. 1899-1922, 2014.

FIGUEIREDO FILHO, D.; SILVA JÚNIOR, J. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, v. 16, n.1, p. 160-185, 2010.

GRÉGOIRE, D.; NOEL, M.; DÉRY, R.; BÉCHARD, J. Is there conceptual convergence in entrepreneurship research? A co-citation analysis of frontiers of entrepreneurship research, 1981-2004. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 30, n. 3, p. 333-373, 2006.

GUERRAZZI, L. **Declínio organizacional em pequenas empresas**. 2015. 92 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://repositorio.uninove.br/xmlui/handle/123456789/1159> Acesso em: 25 ago. 2019.

GULATI, R.; GARGIULO, M. Where Do Interorganizationl Networks Come From? **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 5, p. 1439-1493, mar. 1999.

GUO, C.; ACAR, M. Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 340-361, 2005.

HAIR, J.; BLACK, W.; BABIN, B.; ANDERSON, R.; TATHAM, R. **Análise multivariada de dados**. 6ª ed. Porto Alegre: Editora Bookman, 2009.

IMPERIAL, M. Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. **Administration & Society**, v. 37, n. 3, p. 281-320, 2005.

KAPUCU, N., YULDASHEV, F., BAKIEV, E., Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. **European Journal of Economic and Political Studies**, v. 2 (1), p. 39-60, 2009.

KEAST, R.; MANDELL, M.; BROWN, K.; WOOLCOCK, G. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. **Public Administration Review**, v. 64, p. 363-371, 2004.

KISLOV, R.; BOADEN, R.; HODGSON, D. Professionals as Knowledge Brokers: The Limits of Authority in Healthcare Collaboration. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 472-489, 2015.

KLIJN, E.; STEIJN, B.; EDELENBOS, J. The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. **Public Administration**, v. 88, p. 1063-1082, 2010.

KOONTZ, T.; THOMAS, C. What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 111-121, dez. 2006.

LEE, Y.; LEE, I.; FEIOCK, R. Interorganizational Collaboration Networks in Economic Development Policy: An Exponential Random Graph Model Analysis. **Policy Studies Journal**, v. 40, n. 3, p. 547-573, ago. 2012.

LEE, Y. From Competition to Collaboration: Intergovernmental Economic Development Policy Networks. **Local Government Studies**, v. 42, n. 2, p. 1-18, 2015.

LIN, T.; CHENG, Y. Exploring the knowledge network of strategic alliance research: A co-citation analysis. **International Journal of Electronic Business Management**, v. 8, n. 2, p. 152-160, 2010.

LOTKA, A. The frequency distribution of scientific productivity. **Journal of the Washington Academy of Sciences**, v. 16, n. 12, p. 317-323, jun. 1926.

LU, J. Organizational or Social Benefits? The Progressiveness of Policy Advocacy in Nonprofit Human Service Organizations. **Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance**, v. 39, p. 1-13, 2015.

MCCAIN, K. Mapping authors in intellectual space: A technical overview. **Journal of the American Society for Information Science**, v. 41, n. 6, p. 433-443, 1990.

MCGUIRE, M. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. **Public Administration Review**, v. 66, p. 33-43, 2006.

MEIER, K.; O'TOOLE, L. Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 11, n. 3, p. 271-294, jul. 2001.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MITCHELL, G.; O'LEARY, R.; GERARD, C. Collaboration and Performance: Perspectives from Public Managers and NGO Leaders. **Public Performance & Management Review**, v. 38, p. 684-716, 2015.

MITCHELL, G. The Attributes of Effective NGOs and the Leadership Values Associated with a Reputation for Organizational Effectiveness. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 26, n. 1, p. 39-57, jul. 2015.

NERUR, S.; RASHEED, A.; NATARAJAN, V. The intellectual structure of the strategic management field: an author co-citation analysis. **Strategic Management Journal**, v. 29, n. 3, p. 319-336, 2008.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

OSBORNE, S. P. The New Public Governance? **Public Management Review**, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006.

O'TOOLE, L. J. Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-52, 1997.

O'TOOLE, L.; MEIER, K. Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. **Journal of Public Management Research and Theory**, v. 9, n. 4, p. 505-526, out. 1999.

PERSSON, O.; DANELL, R.; SCHNEIDER, Jesper. How to use Bibexcel for various types of bibliometric analysis. **Celebrating Scholarly Communication Studies: A Festschrift for Olle Persson at His 60th Birthday**, v. 5, p. 9-24, 2009.

PLANO Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista - PMDE 2012-2030. São Paulo: GeoBrasilis, 2014. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/midia/AGEM-PMDE-CADERNO_compressed.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2019.

POWELL, W.; KOPUT, K.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, p. 116-145, 1996.

POWELL, W. Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. **Research in Organizational Behaviour**, v. 12, p. 295-336, 1990.

PROVAN, K.; MILWARD, H. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. **Public Administration Review**, v. 61, p. 414-423, 2001.

PROVAN, K.; MILWARD, H. A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 40, n. 1, p. 1-33, 1995.

PROVAN, K.; KENIS, P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, abr. 2008.

RAMOS-RODRIGUEZ, A.; RUIZ-NAVARRO, J. Changes in the intellectual structure of strategic management research: A bibliometric study of the Strategic Management Journal, 1980-2000. **Strategic Management Journal**, v. 25, n. 10, p. 981-1004, 2004.

REPOSITÓRIO de publicações da Comunitas em sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.comunitas.org/portal/publicacoes/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

RIBEIRO, T.; TEIXEIRA, J. Resenha: - William P. Barnett e a Evolução da Competição: A Teoria da Red Queen. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 16, n. 4, p. 133-153, 2017.

RING, P.; VAN DE VEN, A. Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 1, p. 90-118, 1994.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

SCACIOTTA, V.; GUERRAZZI, L.; FERNANDES, K. Em Busca de Convergência: Um Estudo Bibliométrico sobre Modelo de Negócios. **Revista Iberoamericana de Estratégia**, v. 18, n. 1, p. 4-18, 2019.

SCOTT, T.; THOMAS, C. Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? **Policy Studies Journal**, v. 45, p. 191-214, abr. 2016.

SELSKY, J.; PARKER, B. Cross-Sector Partnerships to Address Social N. s: Challenges to Theory and Practice. **Journal of Management**, v. 31, p. 849-873, 2005.

SERRA, F.; FERREIRA, M.; GUERRAZZI, L.; SCACIOTTA, V. Doing Bibliometric Reviews for the Iberoamerican Journal of Strategic Management. **Iberoamerican Journal of Strategic Management**, v. 17, n. 3, p. 1-16, 2018.

SINDANE, A. Public administration versus public management: parallels, divergences, convergences and who benefits? **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 4, p. 665-672, 2004.

SINGH, A.; PRAKASH, G. Public-Private Partnerships in Health Services Delivery: A Network Organizations Perspective. **Public Management Review**, vol.12, n. 6, p. 829-856, 2010.

SOARES, C.; HOGA, L.; PEDUZZI, M.; CARINE, S.; YONEKURA, T.; SILVA, D. Revisão integrativa: conceitos e métodos utilizados na enfermagem. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 48, n. 2, p. 335-345, 2014.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. **Public Administration**, v. 87, p. 234-258, 2009.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 7, p. 826-839, 2016.

SOUZA, M.; SILVA, M.; CARVALHO, R. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein (São Paulo)**, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

THOMSON, A.; PERRY, J. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 20-32, 2006.

TORCHIA, M.; CALABRÒ, A.; MORNER, M. Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A systematic review of the literature. **Public Management Review**, v. 17, n. 2, p. 236-261, 2015.

TURRINI, A.; CRISTOFOLI, D.; FROSINI, F.; NASI, G. Networking literature about determinants of network effectiveness. **Public Administration**, v. 88, p. 528-550, 2010.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 21 Oct. 2015. p. 1-35. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

USDIKEN, B.; PASADEOS, Y. Organizational Analysis in North America and Europe: A Comparison of Co-Citation Networks. **Organization Studies**, v. 16, p. 503-526, 1995.

VAN SLYKE, D. Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 2, p. 157-187, abr. 2007.

VOGEL, R., GÜTTEL, W. The dynamic capability view in strategic management: a bibliometric review. **International Journal of Management Reviews**, v. 15, n. 4, p. 426-446, 2013.

WEBER, E.; KHADEMIAN, A. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. **Public Administration Review**, v. 68, p. 334-349, 2008.

WHITE, H.; GRIFFITH, B. Author co-citation: A literature measure of intellectual structure. **Journal of the Association for Information Science and Technology**, v. 32, n. 3, p. 163- 171, 1981.

YILMAZ, K. Comparison of Quantitative and Qualitative Research Traditions: epistemological, theoretical, and methodological differences. **European Journal of Education**, v. 48, n. 2, p. 311-325, jun. 2013.

YIN, R. **Case Study Research: Design and Methods**. SAGE, 2003.

ZUPIC, I.; ČATER, T. Bibliometric Methods in Management and Organization. **Organizational Research Methods**, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE – A

Tabela 1 completa – Principais periódicos no tema estratégia da colaboração

Periódico (ou revista científica)	ISSN	Domínio de pesquisa	Fator de Impacto 2017*	Quantidade de artigos selecionados
Public Management Review	1471-9037	<i>Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	3.152	8,82% (12 artigos)
Human Service Organizations Management Leadership & Governance	2330-3131	<i>Administração Pública e Serviço Social.</i>	0.836	5,14% (7 artigos)
Science and Public Policy	0302-3427	<i>Ciências Ambientais, Ecologia de Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	1.368	5,14% (7 artigos)
American Review of Public Administration	0275-0740	<i>Administração Pública.</i>	2.466	4,41% (6 artigos)
International Review of Administrative Sciences	0020-8523	<i>Administração Pública.</i>	1.988	4,41% (6 artigos)
Climate Policy	1469-3062	<i>Ciências Ambientais e Ecologia na Administração Pública.</i>	3.832	3,67% (5 artigos)
International Journal of Public Leadership	2056-4929	<i>Políticas Públicas e Gestão Ambiental.</i>	-	3,67% (5 artigos)
Administration & Society	0095-3997	<i>Administração Pública.</i>	1.761	2,94% (4 artigos)
International Journal of Public Administration	0190-0692	<i>Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas.</i>	-	2,94% (4 artigos)
Australian Journal of Public Administration	0313-6647	<i>Administração Pública.</i>	1.066	2,94% (4 artigos)
Journal of Public Administration Research and Theory	1053-1858	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	3.907	2,94% (4 artigos)
Local Government Studies	0300-3930	<i>Administração Pública, Governo e Direito.</i>	1.440	2,94% (4 artigos)

Nonprofit Management & Leadership	1048-6682	<i>Negócios e Economia na Administração Pública.</i>	1.633	2,94% (4 artigos)
Nonprofit Policy Forum	2194-6035	<i>Processo de Políticas Públicas para o trabalho de Organizações sem fins lucrativos.</i>	-	2,94% (4 artigos)
Public Administration Review	0033-3352	<i>Administração Pública.</i>	4.591	2,94% (4 artigos)
Public Money & Management	0954-0962	<i>Administração Pública.</i>	0.881	2,94% (4 artigos)
Asia Pacific Journal of Public Administration	2327-6665	<i>Governança, Administração e gerenciamento de Políticas Públicas</i>	-	2,20% (3 artigos)
Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research	1920-9355	<i>Gestão de organizações sem fins lucrativos, governança, filantropia, caridade, angariação de fundos, voluntariado e doação.</i>	-	2,20% (3 artigos)
Environment and Planning C-government and Policy	0263-774X	<i>Ciências Ambientais e Ecologia na Administração Pública.</i>	1.771	2,20% (3 artigos)
International Public Management Journal	1096-7494	<i>Administração Pública.</i>	2.739	2,20% (3 artigos)
Policy Studies Journal	0190-292X	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	2.830	2,20% (3 artigos)
Review of Policy Research	1541-132X	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	1.250	1,47% (2 artigos)
Commonwealth Journal of Local Governance	1836-0394	<i>Governança local e Governo local como agente de desenvolvimento.</i>	-	1,47% (2 artigos)
Environment and Planning C-Politics and Space	2399-6544	<i>Ciências Ambientais, Ecologia, Geografia e Administração Pública.</i>	1.864	1,47% (2 artigos)
Gestion y Politica Publica	1405-1079	<i>Administração Pública.</i>	0.103	1,47% (2 artigos)
Journal of Public and Nonprofit Affairs	2381-3717	<i>Gestão de organizações públicas e sem fins lucrativos.</i>	-	1,47% (2 artigos)
Journal of Public Procurement	1535-0118	<i>Políticas Públicas, Gestão Ambiental e Economia.</i>	-	1,47% (2 artigos)

Policy and Politics	0305-5736	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	1.250	1,47% (2 artigos)
Policy Studies	0144-2872	<i>Administração Pública.</i>	0.714	1,47% (2 artigos)
Public Administration and Development	0271-2075	<i>Estudos de desenvolvimento na Administração Pública.</i>	1.250	1,47% (2 artigos)
Public Performance & Management Review	1530-9576	<i>Administração Pública.</i>	1.197	1,47% (2 artigos)
Public Policy and Administration	0952-0767	<i>Administração Pública.</i>	2.438	1,47% (2 artigos)
Croatian and Comparative Public Administration	<u>1848-0357</u>	<i>Ciências Sociais, Economia, Direito e Ciência Política.</i>	-	0,73% (1 artigo)
Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions	0952-1895	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	3.833	0,73% (1 artigo)
Journal of Comparative Policy Analysis	1387-6988	<i>Administração Pública.</i>	1.862	0,73% (1 artigo)
Journal of Public Affairs	1479-1854	<i>Relações governamentais e lobby, gerenciamento de questões e relações com a comunidade, responsabilidade social corporativa e estratégia política e marketing.</i>	-	0,73% (1 artigo)
Policy and Society	1449-4035	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	1.440	0,73% (1 artigo)
Public Administration	0033-3298	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	2.870	0,73% (1 artigo)
Public Works Management & Policy	1087-724X	<i>Planejamento, financiamento, desenvolvimento e operações de sistemas de infraestrutura civil em todos os níveis da sociedade.</i>	-	0,73% (1 artigo)
Regulation & Governance	1748-5983	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	2.735	0,73% (1 artigo)
Review of Public Personnel Administration	0734-371X	<i>Administração Pública.</i>	2.444	0,73% (1 artigo)
Revista de Evaluacion de Programas y Políticas Publicas	2340-8464	<i>Avaliação de programas e políticas públicas.</i>	-	0,73% (1 artigo)

Revista de gestion publica	0719-1820	<i>Administração Pública e Políticas Públicas.</i>	-	0,73% (1 artigo)
Revista del Clad Reforma y Democracia	1315-2378	<i>Governo, Direito e Administração Pública.</i>	0.125	0,73% (1 artigo)
Risk hazards & crisis in public policy	1944-4079	<i>Políticas Públicas, como fazem e devem abordar as preocupações e efeitos para enfrentamento de riscos e crises.</i>	-	0,73% (1 artigo)
Social Policy & Administration	0144-5596	<i>Estudos de desenvolvimento, Administração Pública e Serviço Social.</i>	1.418	0,73% (1 artigo)
Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya-public administration issues (Issues of State e Municipal Administration)	1999-5431	<i>Administração Pública.</i>	-	0,73% (1 artigo)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da WoS e do *Journal Citation Reports* (JCR), por ordem decrescente de quantidade de artigos por periódico. Acesso em 11 mar. 2019.

* FI = Fator de Impacto 2017, *Journal Citation Reports* da Clarivate Analytics.

APÊNDICE – B

Tabela 2 – Referências mais citadas e mais frequentes (autoria, co-autoria, obra e *journal*) nos 136 artigos científicos selecionados da base de dados da WoS por meio da análise bibliométrica do Bibexcel e correções com o Microsoft Excel

Quantidade de citações (%)	Referências mais citadas	Autores, ano de publicação e trabalhos selecionados
16 (11,76%)	Ansell e Gash (2008)	Chris Ansell, Alison Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543/571.
14 (10,29%)	Provan e Kenis (2008)	Keith G. Provan, Patrick Kenis (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, 1 April 2008, Pages 229–252.
11 (8,08%)	Agranoff e McGuire (2003)	R. Agranoff, M. McGuire (2003). Collaborative public management. Washington, DC: Georgetown University Press.
11 (8,08%)	Bryson, Crosby e Stone (2006)	J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review, 66: 44-55.
9 (6,61%)	Mcguire (2006)	M. McGuire (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, 66: 33-43.
8 (5,88%)	Thomson e Perry (2006)	A. M. Thomson, J. L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66: 20-32.
7 (5,14%)	Agranoff e McGuire (2001)	R. Agranoff, M. McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management. J Public Admin Res Theory. vol. 11, n. 3, pp. 295-326
7 (5,14%)	Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 22, Issue 1, 1 January 2012, Pages 1-29.
7 (5,14%)	Emerson e Nabatchi (2015)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. Public Performance & Management Review. 38. 717-747.
7 (5,14%)	Otoole (1997)	L. J. O'Toole (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. Public administration review, 57(1), 45-52.
6 (4,41%)	Agranoff (2006)	R. Agranoff (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review, 66: 56-65.
6 (4,41%)	Imperial (2005)	M. T. Imperial (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. Administration & Society, 37(3), 281-320.
6 (4,41%)	Pfeffer e Salancik (1978)	Jeffrey Pfeffer, Gerald Salancik (1978). The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective. Bibliovault OAI Repository, the University of Chicago Press.
5 (3,67%)	O'Leary e Bingham (2009)	R. O'Leary, L. B. Bingham (2009). The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century. Washington: Georgetown University Press.

5 (3,67%)	Bovaird (2007)	T. Bovaird (2007), <i>Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services</i> . Public Administration Review, 67: 846-860.
5 (3,67%)	Gray (1989)	B. Gray (1989). <i>Collaborating: Finding common ground for multiparty problems</i> . San Francisco: Jossey-Bass.
5 (3,67%)	Provan e Milward (1995)	K. G. Provan, H. B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 40(1), 1-33.
5 (3,67%)	Provan e Milward (2001)	K. G. Provan, H. B. Milward (2001), <i>Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks</i> . Public Administration Review, 61: 414-423.
5 (3,67%)	Smith e Lipsky (1993)	Steven Rathgeb Smith, Michael Lipsky (1993). <i>Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting</i> , Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1993. 292 pp.
5 (3,67%)	Sorensen e Torfing (2009)	E. Sorensen, J. Torfing (2009). <i>Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance</i> . Public Administration, 87: 234-258.
5 (3,67%)	Stoker (2006)	G. Stoker (2006). <i>Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?</i> The American Review of Public Administration, 36(1), 41-57.
5 (3,67%)	Turrini, Cristofoli, Frosini e Nasi (2010)	A. Turrini, D. Cristofoli, D. Frosini, F. Nasi (2010). <i>Networking Literature About Determinants of Network Effectiveness</i> . Public Administration, 88: 528-550.
5 (3,67%)	Van Slyke (2007)	David M. Van Slyke (2007). <i>Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship</i> , Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 17, Issue 2, 1 April 2007, Pages 157-187.
5 (3,67%)	Weber e Khademian, (2008)	E. P. Weber, A. M. Khademian (2008). <i>Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings</i> . Public Administration Review, 68: 334-349.
5 (3,67%)	Yin (2003)	R. K. Yin (2003). <i>Case study research: Design and methods</i> . Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
4 (2,94%)	Agranoff (2007)	R. Agranoff (2007). <i>Managing Within Networks</i> . Washington, DC: Georgetown University Press.
4 (2,94%)	Bardach (1998)	E. Bardach (1998). <i>Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship</i> . Washington, D.C: Brookings Institution Press.
4 (2,94%)	Bryson e Crosby (2005)	Barbara C. Crosby (2005). <i>Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world</i> / Barbara C. Crosby, John M. Bryson. 2nd ed. p. cm. Bryson's name appears first on the earlier edition.
4 (2,94%)	Dimaggio e Powell (1983)	P. J. Dimaggio, W. W. Powell (1983). <i>The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields</i> . American Sociological Review, 48(2), 147-160.
4 (2,94%)	Feiock, Steinacker e Park (2009)	R. C. Feiock, A. Steinacker, H. J. Park (2009). <i>Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures</i> . Public Administration Review, 69: 256-270.
4 (2,94%)	Feiock e Scholz (2010)	R. C. Feiock, John Scholz, eds. (2010). <i>Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas</i> . New York: Cambridge University Press.

4 (2,94%)	Gulati e Gargiulo (1999)	Ranjay Gulati, M. Gargiulo (1999). Where Do Interorganizational Networks Come From? American Journal of Sociology - AMER J SOCIOL.
4 (2,94%)	Guo e Acar (2005)	C. Guo, M. Acar (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 34(3), 340–361.
4 (2,94%)	Miles e Huberman (1994)	M. B. Miles, A. M. Huberman (1994). Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
4 (2,94%)	Keast, Mandell, Brown e Woolcock (2004)	R. Keast, M. P. Mandell, K. Brown, G. Woolcock (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. Public Administration Review, 64: 363-371.
4 (2,94%)	Klijn, Steijn e Edelenbos (2010)	E. Klijn, B. Steijn, J. Edelenbos (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. Public Administration, 88: 1063-1082.
4 (2,94%)	Lee, Lee e Feiock (2012)	Y. Lee, I. Lee, R. C. Feiock (2012). Interorganizational Collaboration Networks in Economic Development Policy: An Exponential Random Graph Model Analysis*. Policy Studies Journal, 40: 547-573.
4 (2,94%)	Meier e O'Toole (2001)	Kenneth J. Meier, Laurence J. O'toole (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 11, Issue 3, 1 July 2001, Pages 271–294.
4 (2,94%)	Meyer e Rowan (1977)	J. Meyer, B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal of Sociology, 83(2), 340-363.
4 (2,94%)	Osborne (2006)	Stephen P. Osborne (2006). "The New Public Governance?" Public Management Review, vol. 8(3), pages 377-387, September.
4 (2,94%)	Powell, Koput e Smith-Doerr (1996)	W. Powell, Kenneth Koput, Laurel Smith-Doerr (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. Administrative Science Quarterly. 41. 116-145.
4 (2,94%)	Salamon (2002)	Lester Salamon (2002). The Tools of Government: A Guide to the New Governance.
4 (2,94%)	Salancik e Pfeffer (2003)	J. Pfeffer (2003). "Introduction to the classic edition," in Pfeffer, J. and Salancik, G. R., The External Control of organizations: A Resource Dependence Perspective (classic edition), Stanford University Press, Stanford, CA.
4 (2,94%)	Selsky e Parker (2005)	John W. Selsky, Barbara Parker (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. Journal of Management - J MANAGE. 31. 849-873.
4 (2,94%)	Vangen e Huxham (2005)	Chris Huxham, Siv Vangen (2005). Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage.

Fonte: Elaborada pelo autor.

APÊNDICE – C

Tabela 3 – Resultado do grau de proximidade e centralidade dos 31 artigos mais citados

Distanciamento	Proximidade (Closeness)	Autores	Artigos
34.000	88.235	Provan e Kenis (2008)	Keith G. Provan, Patrick Kenis (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 2, 1 April 2008, Pages 229–252.
36.000	83.333	Agranoff e McGuire (2001)	Robert Agranoff, Michael McGuire (2001). Big Questions in Public Network Management. J Public Admin Res Theory. 11., n. 3, pp. 295-326
36.000	83.333	Ansell e Gash (2008)	Chris Ansell, Alison Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, 1 October 2008, Pages 543–571.
37.000	81.081	Mcguire (2006)	M. McGuire (2006). Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. Public Administration Review, 66: 33-43.
38.000	78.947	Sorensen e Torfing (2009)	E. Sorensen, J. Torfing (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. Public Administration, 87: 234-258.
38.000	78.947	Otoole (1997)	L. J. O'Toole (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. Public administration review, 57(1), 45-52.
38.000	78.947	Provan e Milward (2001)	K. G. Provan, H. B. Milward (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. Public Administration Review, 61: 414-423.
38.000	78.947	Thomson e Perry (2006)	A. M. Thomson, J. L. Perry (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Public Administration Review, 66: 20-32.
38.000	78.947	Imperial (2005)	M. T. Imperial (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs. Administration & Society, 37(3), 281-320.
39.000	76.923	Agranoff (2006)	R. Agranoff (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. Public Administration Review, 66: 56-65.
40.000	75.000	Meier e O'Toole (2001)	Kenneth J. Meier, Laurence J. O'toole (2001). Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 11, Issue 3, 1 July 2001, Pages 271–294.
40.000	75.000	Bryson, Crosby e Stone (2006)	J. M. Bryson, B. C. Crosby, M. M. Stone (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public Administration Review, 66: 44-55.

41.000	73.171	Weber e Khademian (2008)	E. P. Weber, A. M. Khademian (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. <i>Public Administration Review</i> , 68: 334-349.
41.000	73.171	Stoker (2006)	G. Stoker (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? <i>The American Review of Public Administration</i> , 36(1), 41-57.
41.000	73.171	Van Slyke (2007)	David M. Van Slyke (2007). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , Volume 17, Issue 2, 1 April 2007, Pages 157-187.
42.000	71.429	Turrini, Cristofoli, Frosini e Nasi (2010)	A. Turrini, D. Cristofoli, F. Frosini, G. Nasi (2010). Networking Literature about Determinants of Network Effectiveness. <i>Public Administration</i> , 88: 528-550.
43.000	69.767	Keast, Mandell, Brown e Woolcock (2004)	R. Keast, M. P. Mandell, K. Brown, G. Woolcock (2004). Network Structures: Working Differently and Changing Expectations. <i>Public Administration Review</i> , 64: 363-371.
44.000	68.182	Provan e Milward (1995)	K. G. Provan, H. B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. <i>Administrative Science Quarterly</i> , 40(1), 1-33.
44.000	68.182	Osborne (2006)	Stephen P. Osborne (2006). "The New Public Governance?" <i>Public Management Review</i> , vol. 8(3), pages 377-387, September.
44.000	68.182	Bovaird (2007)	T. Bovaird (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. <i>Public Administration Review</i> , 67: 846-860.
45.000	66.667	Emerson, Nabatchi e Balogh (2012)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi, Stephen Balogh (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , Volume 22, Issue 1, 1 January 2012, Pages 1-29.
46.000	65.217	Emerson e Nabatchi (2015)	Kirk Emerson, Tina Nabatchi (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. <i>Public Performance & Management Review</i> . 38. 717-747.
46.000	65.217	Klijn, Steijn e Edelenbos (2010)	E. Klijn, B. Steijn, J. Edelenbos (2010). The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks. <i>Public Administration</i> , 88: 1063-1082.
48.000	62.500	Selsky e Parker (2005)	John W. Selsky, Barbara Parker (2005). Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. <i>Journal of Management - J MANAGE</i> . 31. 849-873.
51.000	58.824	Guo e Acar (2005)	C. Guo, M. Acar (2005). Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional,

			and Network Perspectives. <i>Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly</i> , 34(3), 340–361.
53.000	56.604	Lee, Lee e Feiock (2012)	Y. Lee, I. Lee, R. C. Feiock (2012). Interorganizational Collaboration Networks in Economic Development Policy: An Exponential Random Graph Model Analysis*. <i>Policy Studies Journal</i> , 40: 547-573.
56.000	53.571	Powell, Koput e Smith-Doerr (1996)	Walter Powell, Kenneth Koput, Laurel Smith-Doerr (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. <i>Administrative Science Quarterly</i> . 41. 116-145.
57.000	52.632	Dimaggio e Powell (1983)	P. J. Dimaggio, W. W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. <i>American Sociological Review</i> , 48(2), 147-160.
57.000	52.632	Gulati e Gargiulo (1999)	Ranjay Gulati, M. Gargiulo (1999). Where Do Interorganizational Networks Come from? <i>American Journal of Sociology - AMER J SOCIOL.</i> 104. 1439-1493.
58.000	51.724	Feiock, Steinacker e Park (2009)	R. C. Feiock, A. Steinacker, H. J. Park (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. <i>Public Administration Review</i> , 69: 256-270.
61.000	49.180	Meyer e Rowan (1977)	J. Meyer, B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. <i>American Journal of Sociology</i> , 83(2), 340-363.

Fonte: Elaborada pelo próprio autor com auxílio dos *softwares* Ucinet e Netdraw.

